

### Sozialer Wohnungsbau im Kontext deutscher Wohnungspolitik seit 1918: Einflussfaktoren auf die Neubautätigkeit im sozialen Wohnungsbau

Ringwald, Jonas

Erstveröffentlichung / Primary Publication

Sonstiges / other

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ringwald, J. (2020). Sozialer Wohnungsbau im Kontext deutscher Wohnungspolitik seit 1918: Einflussfaktoren auf die Neubautätigkeit im sozialen Wohnungsbau. Freiburg im Breisgau. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67924-9>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Basic Digital Peer Publishing-Lizenz zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den DiPP-Lizenzen finden Sie hier: <http://www.dipp.nrw.de/lizenzen/dppl/service/dppl/>

#### Terms of use:

This document is made available under a Basic Digital Peer Publishing Licence. For more Information see: <http://www.dipp.nrw.de/lizenzen/dppl/service/dppl/>

Katholische Hochschule Freiburg

**Jonas Ringwald**

Email: jonas.ringwald@web.de

Matrikelnummer: 20154574

Studiengang: B.A. Soziale Arbeit

---

# **Sozialer Wohnungsbau im Kontext deutscher Wohnungspolitik seit 1918**

-

## **Einflussfaktoren auf die Neubautätigkeit im sozialen Wohnungsbau**

---

### **Bachelorarbeit**

zur Erlangung des akademischen Grades

Bachelor of Arts (B.A.) im Fach Soziale Arbeit

1. Gutachter: Prof. Dr. phil. Martin Becker

2. Gutachter: Dr. rer. pol. Clemens Back

**Abgabedatum:** 27.02.2020

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung.....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Definition: Sozialer Wohnungsbau im Handlungsfeld der Wohnungspolitik.....</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>1918-1933: Die Anfänge des sozialen Wohnungsbaus.....</b>	<b>8</b>
3.1	Die Wohnsituation im Deutschen Kaiserreich von 1871-1918.....	8
3.2	Die Reaktion der Weimarer Republik auf die eklatante Wohnungsnot.....	10
3.3	Die Finanzierung der staatlich geförderten Wohnungspolitik .....	12
3.4	Umfang der Bautätigkeit .....	13
3.5	Zusammenfassung.....	14
<b>4</b>	<b>1933-1945: Die Wohnungspolitik im Dritten Reich.....</b>	<b>15</b>
4.1	Die Wohnungspolitik nach der Machtergreifung.....	15
4.2	Die Rolle der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen.....	17
4.3	Die Finanzierung des Wohnungsbaus .....	18
4.4	Umfang der Bautätigkeit .....	19
4.5	Die Planungen für den sozialen Wohnungsbau der Nachkriegszeit.....	20
4.6	Zusammenfassung.....	22
<b>5</b>	<b>1949-1956: Die Wohnungspolitik der neugegründeten BRD.....</b>	<b>22</b>
5.1	Die Wohnversorgung nach dem Krieg.....	23
5.2	Die Wohnungspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg bis 1956 .....	23
5.3	Das „Erste Wohnbaugesetz“ .....	24
5.4	Umfang der Bautätigkeit .....	27
5.5	Zusammenfassung.....	28
<b>6</b>	<b>1956 – 1963: Die Grundzüge des Fördersystems .....</b>	<b>28</b>
6.1	Das Zweite Wohnbaugesetz .....	28
6.2	Umfang der Bautätigkeit .....	30
<b>7</b>	<b>1963-1969: Einführung des Wohngelds .....</b>	<b>30</b>
7.1	Die Wohnversorgung 1963.....	30
7.2	Aufhebung der Wohnraumzwangswirtschaft .....	32
7.3	Einführung der Subjektförderung - Wohngeld.....	32
7.4	Anpassung des Mietrechts .....	33
7.5	Neubestimmung der Objektförderung.....	33
7.6	Probleme des sozialen Wohnungsbaus.....	34
7.7	Umfang der Bautätigkeit .....	35
7.8	Zusammenfassung.....	36
<b>8</b>	<b>1970 – 1981: neue „Wohnungsnot“ trotz Bauboom.....</b>	<b>36</b>
8.1	Die Wohnversorgung Anfang der 70er Jahre .....	36
8.2	Die Modernisierung des Wohnbestandes.....	37
8.3	Neuerungen des sozialen Wohnungsbaus .....	38
8.4	Mietenpolitik.....	39
8.5	Probleme des sozialen Wohnungsbaus.....	40
8.6	Die „neue Wohnungsnot“ Anfang der 80er Jahre.....	41
8.7	Umfang der Bautätigkeit .....	42
8.8	Zusammenfassung.....	42
<b>9</b>	<b>1982-1988: Deregulierung und Dezentralisierung .....</b>	<b>43</b>
9.1	Die Wohnversorgung 1982.....	43

9.2	Die Deregulierung des Wohnungsmarkts .....	43
9.3	Umfang der Bautätigkeit .....	47
9.4	Zusammenfassung.....	48
<b>10</b>	<b>1989-1997: Die Wiederbelebung des sozialen Wohnungsbaus .....</b>	<b>48</b>
10.1	Neue Wohnungsnot und wie darauf reagiert wurde .....	49
10.2	Mietenpolitik .....	50
10.3	Auswirkungen der Wohnungspolitik .....	51
10.4	Umfang der Bautätigkeit .....	51
<b>11</b>	<b>1998 – 2004: Die Wohnungspolitik der rot-grünen Bundesregierung .....</b>	<b>53</b>
11.1	Die Wohnversorgung 1998.....	53
11.2	Wohnungspolitische Entwicklungen Anfang der 2000er Jahre.....	53
11.3	Umfang der Bautätigkeit .....	55
11.4	Zusammenfassung.....	56
<b>12</b>	<b>2005-2019: Regulieren oder dem Markt überlassen? .....</b>	<b>56</b>
12.1	Die Föderalismusreform I.....	57
12.2	Entwicklung am Wohnungsmarkt .....	57
12.3	Politische Reaktionen auf die Mietpreisentwicklungen am Wohnungsmarkt .....	61
12.4	Der soziale Wohnungsbau zwischen 2005 und 2019 .....	63
12.5	Umfang der Bautätigkeit .....	64
12.6	Zusammenfassung.....	64
<b>13</b>	<b>Statistiken .....</b>	<b>65</b>
13.1	Wohnbautätigkeit: Sozialwohnungen und Wohnungen insgesamt zwischen 1927 und 2018 .....	66
13.2	Darstellung des prozentualen Anteils des sozialen Wohnungsbaus an der gesamten Neubautätigkeit zwischen 1927 und 2018 .....	67
<b>14</b>	<b>Analyse: Einflussfaktoren auf die Neubautätigkeit im sozialen Wohnungsbau .....</b>	<b>68</b>
<b>15</b>	<b>Diskussion .....</b>	<b>79</b>
<b>16</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>81</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>		<b>84</b>
<b>Ehrenwörtliche Erklärung.....</b>		<b>89</b>

# 1 Einleitung

„Wenn wir das fremde Land der Vergangenheit studieren, können wir über den Horizont unserer gegenwärtigen Realität hinausblicken. Ein Blick in die Vergangenheit kann uns auch die Augen dafür öffnen, was sein könnte“  
(Rutger Bregman in „Utopien für Realisten“, S.81)

Egal in welche Stadt man schaut – sei es Berlin, München oder Freiburg – das Thema (un-)bezahlbarer Wohnraum ist in aller Munde. Es nimmt nicht nur viel Raum in privaten Gesprächen ein, sondern bestimmt auch Nachrichten, Fernseh-Dokumentationen und Talk-Shows. „Miet-Wahnsinn in Deutschland. Ist wohnen unbezahlbar?“ titelte beispielsweise das ZDF (13.06.2019). Über „Menschenrecht wohnen – in Deutschland leider unbezahlbar?“ diskutierte Herr Plasberg in „Hart aber Fair“ mit seinen Gästen (11.03.2019). Und auch Maybrit Illner widmet dem Thema unter dem Namen „Wohnungsnot und Wuchermieten – enteignen aus Notwehr?“ eine Sendung (11.04.2019).

Bereits 2018 nahm die Bundesregierung den steigenden Druck auf dem Wohnungsmarkt wahr und kündigte eine neue *Wohnraumoffensive* an. Um bezahlbares Wohnen zu ermöglichen, setzte die *Wohnraumoffensive* an mehreren Punkten an. Beispielsweise wurde eine Reform des Wohngelds beschlossen, die Mietpreisbremse nachgebessert, Baukindergeld eingeführt und finanzielle Mittel freigegeben, mit denen zwischen 2018 und 2021 insgesamt 100.000 Sozialwohnungen gebaut werden sollen. Auf den ersten Blick klingen diese Zahlen nach sehr viel. Betrachtet man jedoch die gesamte Geschichte des sozialen Wohnungsbaus in Deutschland, wie es in der vorliegenden Bachelorarbeit unternommen wird, stellt man fest, dass die jährliche Bauleistung an Sozialwohnungen zwischenzeitlich bei 200.000 und sogar 300.000 lag. Im Durchschnitt wurden zwischen 1927 und 2018 ca. 125.000 Sozialwohnungen jährlich errichtet. 100.000 Wohnungen in vier Jahren sind also im Vergleich zu früheren Zeitpunkten eher wenig.

Die vorliegende Arbeit hat sich zum Ziel gesetzt, die Geschichte des sozialen Wohnungsbaus aufzubereiten und daraus *Einflussfaktoren* abzuleiten, die die Neubautätigkeit im sozialen Wohnungsbau beeinflussen und erklären, weshalb in manchen Jahrzehnten mehr, in den anderen weniger Sozialwohnungen gebaut wurden. Dazu gliedert sich die Arbeit in einen historischen Teil und einen daran anschließenden Teil der Analyse. Zu Beginn wird außerdem eine Definition des *sozialen Wohnungsbaus* gegeben, wie er in dieser Arbeit verstanden wird, sowie die Aufgabe der *Wohnungspolitik* in Deutschland erläutert. Im historischen Teil wird zunächst ausführlich auf verschiedene Epochen eingegangen, die der soziale Wohnungsbau in Deutschland durchlaufen hat. Im Analyseteil werden dann anhand der Erkenntnisse aus dem historischen Teil drei Einflussfaktoren herausgearbeitet, die die Bautätigkeit im sozialen Wohnungsbau beeinflussen: erstens *politische Ideologie*, zweitens die *Lage des Wohnungsmarkts* und drittens *Krieg*. Anhand von Beispielen aus der Vergangenheit wird der Einfluss der drei Faktoren untermauert. Eine abschließende *Diskussion* evaluiert die Ergebnisse und im *Fazit* wird noch einmal auf die wichtigsten Erkenntnisse eingegangen.

## 2 Definition: Sozialer Wohnungsbau im Handlungsfeld der Wohnungspolitik

„Wohnungspolitik beschreibt die rechtlichen und finanziellen Eingriffe des Staates in den Wohnungsmarkt“ (Gesellschaft und Staat 2003, S.1068). Nach Schmitt hat die Wohnungspolitik in Deutschland drei Ziele (vgl. Schmitt et al. 2012, S.12):

- „Sicherung der Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung, insbesondere der Bezieher niedriger Einkommen und der Problemgruppen mit Wohnraum“
- „Umverteilung von Markteinkommen der verschiedenen sozialen Gruppen durch Einkommenszuschüsse“
- „Erhaltung und Stärkung der Leistungsfähigkeit des Wohnungsmarktes“

Zur Erreichung dieser Ziele, verfügt die Wohnungspolitik in Deutschland über vier Instrumentarien, die sich in zwei Kategorien aufteilen (vgl. Schmitt et al. 2012, S.13):

Direkte Förderung	Indirekte Förderung
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objektförderung</li> <li>• Subjektförderung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung durch Steuer- vergünstigungen</li> <li>• Gestaltung der Rahmen- bedingungen mittels Mietrecht</li> </ul>

Die *direkte Förderung* setzt sich aus der Objekt- und Subjektförderung zusammen. Die *Objektförderung* ist „eine investive Förderung zur Finanzierung einer konkreten Wohnung“ (Schmitt et al. 2012, S.13 nach Eppele 2011, S.1476). Zur Objektförderung gehören die Finanzierung von Sozialwohnungen, Modernisierungen oder auch die Bausparförderung für die Eigentumsbildung (vgl. Schmitt et al. 2012, S.14). Die Objektförderung ist an diverse Bedingungen geknüpft. Wird zum Beispiel eine Mietwohnung gefördert, so unterliegt diese der Bindung, nur an Haushalte mit einem Wohnberechtigungsschein zu vermieten. Und die Eigentumsförderung stellt die Bedingung, den Wohnraum auch selbst zu nutzen. Weitere Bedingungen können auch Vorschriften hinsichtlich Größe, Ausstattung oder der Miethöhe sein (vgl. ebd.).

Die *Subjektförderung* lässt sich hingegen als eine Förderung definieren, „bei der ein Haushalt, für den die Marktmiete oder die Eigenwohnungsbelastung untragbar hoch ist, auf Antrag einen Zuschuss zur Miete oder Belastung erhält [...]“ (Gutekunst 2011b,

S.1548 zit. nach Schmitt et al. 2012, S.15). Das Wohngeld (Zuschuss zur Miete), sowie der Lastenzuschuss (Zuschuss für selbstgenutztes Wohneigentum) sind eine Form der Subjektförderung und gelten als ein unverzichtbarer Bestandteil in einem marktwirtschaftlich ausgerichteten Wohnungsmarkt (Schmitt et al. 2012).

Die indirekte Förderung kann mittels des Mietrechts und des Steuerrechts auf die Bezahlbarkeit von Wohnraum einwirken. Das Mietrecht kann bspw. MieterInnen vor Kündigungen aufgrund von Mieterhöhungen schützen oder Mieterhöhungen durch die ortsübliche Vergleichsmiete begrenzen (vgl. ebd.). Und mit dem Steuerrecht ist es möglich, Einfluss auf die Wohnungsproduktion durch Steuervergünstigungen, bspw. bei der Grundsteuer, Vermögens- und Erbschaftssteuer oder Einkommenssteuer, zu nehmen (vgl. ebd.).

Unter *sozialem Wohnungsbau* versteht man eine direkte Förderung des Baus von Wohnungen durch den Bund, Länder und Gemeinden und lässt sich somit der eben beschriebenen Objektförderung zuordnen (Bauer 1992, S.1812). Eine staatliche Förderung des Wohnungsbaus gibt es bereits seit 1918. Der Begriff *Sozialer Wohnungsbau* wurde allerdings erst 1950, mit dem Erlass des ersten Wohnbaugesetzes definiert (vgl. Roncador 2006, S.186). Eine Sozialwohnung unterliegt befristeten Miet- und Belegungsbindungen, wodurch sichergestellt wird, dass die Wohnung von der zu fördernden Zielgruppe angemietet wird. Mittels der Mietbindung wird der Mietpreis pro Quadratmeter gedeckelt, um günstigen Wohnraum sicherzustellen. Die Belegungsbindung stellt sicher, dass nur bedürftige Personengruppen (bspw. Menschen mit Behinderung oder einkommensschwache Familien) Zugang zu den Sozialwohnungen haben (vgl. Neitzel et al. 2016, S.54). „Die Förderung erfolgt in Form von günstigen Darlehen, Zuschüssen, Bürgschaften oder der Bereitstellung von verbilligtem Bauland“ (ebd., S.55). Der Staat erkaufte sich mit dem sozialen Wohnungsbau quasi eine Mietverbilligung und Belegungsrechte für Einkommensschwächere (vgl. Schmitt et al. 2012, S.14).

Für den weiteren Verlauf der Arbeit ist es unerlässlich, die vier Instrumente der Wohnungspolitik im Kontext der jeweiligen Wohnungsmarktsituation zu sehen, und die Instrumente nicht isoliert voneinander zu betrachten. Daher wird in der folgenden Arbeit neben der Entwicklung des sozialen Wohnungsbaus auch die Entwicklung der Wohnungspolitik allgemein betrachtet.



### **3 1918-1933: Die Anfänge des sozialen Wohnungsbaus**

Um zu verstehen, weshalb der soziale Wohnungsbau während der Weimarer Republik entstand, wird zunächst ein kurzer Einblick in die Wohnsituation des Deutschen Kaiserreichs gegeben. Darauf folgt dann die Darstellung der wohnungspolitischen Entwicklungen mit den Anfängen des sozialen Wohnungsbaus in der Weimarer Republik.

#### **3.1 Die Wohnsituation im Deutschen Kaiserreich von 1871-1918**

Im Jahr 1871 lebten noch 64 Prozent der Bevölkerung in Landgemeinden und 36 Prozent in Städten. Allerdings veränderten zwei zentrale Prozesse, die Industrialisierung und die Urbanisierung, die Wohnstrukturen in den folgenden Jahren immens. 1914 hatten sich diese Relationen bereits umgekehrt. Die Anzahl an Mittelstädten (Städte mit 20.000 bis 100.000 Einwohner (vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung)) wuchs zwischen 1871 und 1914 von 75 auf 223 und die der Großstädte (Städte mit 100.000 Einwohnern und mehr (vgl. ebd.)) von 8 auf 48 (vgl. Kuhn et al. 2012, S.28). Die Massen an Zuziehenden in die Städte verlangten große Stadterweiterungen. In der Hochphase der Urbanisierung entstanden in den Vorstädten viele Werkssiedlungen und Arbeiterquartiere neben Fabriken, die aufgrund der Windrichtung meist im Osten der Stadt lagen. Im Westen hingegen entstanden zu dieser Zeit häufig bürgerliche Quartiere und Villenviertel (vgl. ebd., S. 28).

Charakteristisch für diese Zeit waren verstärkte Segregationsprozesse und zunehmende Fragmentierungen innerhalb der Stadt. Besonders die Wohn- und Lebensbedingungen in den neu gebauten Arbeiterquartieren und den dichtbesiedelten Mietskasernen waren katastrophal beengt und gesundheitsgefährdend (vgl. ebd., S.29). Haerendel spricht aufgrund der hygienisch oftmals unzumutbaren Überfüllung des Wohnraums, die fast ausschließlich das städtische Arbeiterproletariat betraf, von einer klassenspezifischen Wohnungskrise des Kaiserreichs (vgl. Haerendel 1999, S.844).

Zwar gehörten Wohnungsbaugesetzgebung und -förderung nach der Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 in den Zuständigkeitsbereich der Bundesstaaten und Gemeinden, diese machten aber erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts allmählich

von ihrer wohnungspolitischen Funktion, in Form von Empfehlungen und Verordnungen, Gebrauch (vgl. Gransche 1986, S.49). Eine praktische Konsequenz ergab sich daraus allerdings nicht (vgl. ebd.). Die Schwerpunkte der Sozialpolitik unter Kaiser Wilhelm lagen hauptsächlich auf dem Ausbau der Arbeitnehmerschutzpolitik, dem Ausbau der Sozialversicherung, der Schaffung von Ansätzen für eine Arbeitsgerichtsbarkeit und der Schaffung von rechtlichen Voraussetzungen für die freiwillige Bildung von Arbeitnehmerschüssen (vgl. Lampert und Althammer 2007, S.89).

Konkrete Ansätze einer staatlichen Lösung der Wohnungsnot gab es erstmals 1914 mittels einer Verordnung zu einem preisregulierenden und -kontrollierenden Mieterschutz. Zu dieser Zeit hatten vor allem Frauen von kriegsdienstleistenden Soldaten Schwierigkeiten, die Miete aufzubringen (vgl. Lampert und Althammer 2007, S. 369). Allerdings verankerte erst die Weimarer Republik die staatliche Verantwortung für die Wohnversorgung mit Artikel 155 in der Verfassung (vgl. Haerendel 1999, S.843).

Der Erste Weltkrieg war für den Beginn staatlicher Interventionen in der Wohnungspolitik maßgebend. Der Krieg führte durch den Wegfall der Wohnungsproduktion zu einem so großen Mangel an Wohnraum, dass dem Staat kaum andere Möglichkeiten blieben, als selbst zu agieren (vgl. ebd., S.844).

Paul Busching, damaliger Kopf des Münchner gemeinnützigen Wohnungswesens, beschrieb 1921 den Zustand der Wohnsituation folgendermaßen: „Jedenfalls haben niemals, solange wir Kunde von Wohnungsnot haben, auch wohl nicht in der Zeit des größten Wohnungselends im kaiserlichen Rom des Altertums, annähernd so entsetzliche Wohnungszustände geherrscht, wie jetzt allgemein in Deutschland, und niemals ist durch Wohnungselend und Wohnungsnot die sittliche und körperliche Gesundheit der Bevölkerung auf eine so hart Probe gestellt worden, wie jetzt“ (Busching, 1921, zit. n. Haerendel 1999, S.844).

Der im Kaiserreich noch fast ausschließlich über den freien Markt regulierte Wohnungs- und Städtebau trug zu einer Spaltung der Gesellschaft bei. Die ohnehin schon problematische Lage auf dem Wohnungsmarkt wurde durch den ersten Weltkrieg deutlich verschärft. Die Wohnungsnot betraf nun nicht mehr nur die Arbeiter und sozial schwachen Menschen, sondern alle Klassen gleichermaßen.

### 3.2 Die Reaktion der Weimarer Republik auf die eklatante Wohnungsnot

Im Gegensatz zur Reichsverordnung von 1871 des Kaiserreichs, hat die Weimarer Republik erstmals eine staatliche Verantwortung für die Wohnungsversorgung mit *Art. 155 WRV* (Weimarer Reichsverfassung) anerkannt (vgl. Haerendel 1999, S.843).

Nachdem der Wohnungsbau in den Kriegsjahren quasi komplett zum Erliegen gekommen war und auch im Jahr 1919 nur ein Zugang von ca. 57.000 Wohneinheiten zu verzeichnen war, belief sich der Mangel an Wohnungen 1920 Schätzungen zufolge auf rund 1 Mio. Wohnungen. Die Folgen dieses Wohnraummangels machten sich besonders in Form von Schwierigkeiten in der Unterbringung wohnungsbedürftiger Haushalte und durch ungerechtfertigte Mietsteigerungen bemerkbar (vgl. Frerich und Frey 1993a, S.235). Als Konsequenz ihrer Verantwortung in der Wohnungsversorgung und der drastischen Lage auf dem Wohnungsmarkt entschloss sich die Regierung zu einer sehr weitgehenden *Wohnungszwangsbewirtschaftung* (vgl. ebd.).

Als erste Maßnahmen der *Wohnungszwangsbewirtschaftung* gehörten die Bekanntmachungen vom 23. September 1918 und 22. Juni 1919.

Am 23. September 1918 entschied die Regierung, eine von 1917 geltende Regelung zu weitreichenden Befugnissen von Mieteinigungsämtern zu übernehmen und noch zu verschärfen. Mieteinigungsämter hatten von nun an die Ermächtigung, in gewissen Fällen die Höhe der Miete selbst zu bestimmen (vgl. Frerich und Frey 1993a, S.236). Zudem durfte MieterInnen nur gekündigt werden, wenn das Mieteinigungsamt die Erlaubnis dazu gegeben hat. Die obersten Landesbehörden erhielten außerdem die Befugnis, konkrete Maßnahmen gegen den Wohnungsmangel zu treffen. Diese durften nun z.B. Leerwohnungen besetzen, eine Anzeigenpflicht von Wohnraum einführen oder Lagerräume in Wohnungen zurückverwandeln (vgl. ebd.). Noch weitergehende Rechte erhielten die obersten Landesbehörden durch die Verordnung vom 22. Juni 1919, die durch das *Wohnraummangelgesetz* vom 11. Mai 1920 bereits kurz darauf abgelöst wurde. Dieses Gesetz hat die Unverletzlichkeit der bewohnten Wohnung beseitigt, in dem es den Gemeinden mit besonderer Wohnungsnot das Recht eingeräumt hat, auch innerhalb geschlossener Wohnungen, die von einer verhältnismäßig geringen Personenanzahl bewohnt wurden, einzelne Räume zu beschlagnahmen, um wohnungslose Familien unterzubringen. Falls zwischen WohnungseigentümerIn und dem Wohnungsamt keine Einigung zustande kam, durfte das Amt die Wohnräume zwangsvermieten (vgl. Frerich und Frey 1993a, S.236).

Die Formulierungen, wonach das Mieteinigungsamt nach *billigem Ermessen* über die Höhe der Miete zu entscheiden hatte, wie auch die unterschiedlichen Auslegungen zu Zwangsmaßnahmen durch Gemeinden führten innerhalb kürzester Zeit zu einer Rechtsunsicherheit in der Republik. Um wieder klare Rechtsverhältnisse zu erlangen, wurden 1922 und 1923 nacheinander das *Reichsmieten-*, das *Mieterschutz-* und das *Wohnraummangelgesetz* verabschiedet. Diese bildeten trotz einiger Änderungen für einige Jahre die Grundlage des *Wohnraumnotrechts* (vgl. Frerich und Frey 1993a, S.236).

Am 24. März 1922 wurde das *Reichsmietengesetz* erlassen. Dieses Gesetz war Grundlage für eine reichseinheitliche Regelung der Mietzinsbildung. Mietpreissteigerungen durften nur insoweit zugelassen werden, als die Steigerung der für das Haus aufzuwendenden Kosten es erforderten. Zudem konnten sich die MieterInnen und VermieterInnen von nun an auf die *gesetzliche Miete* berufen, die sich auf die vom 1. Juli 1914 beschlossene *Friedensmiete* bezog. Der Mietzins durfte somit nicht mehr über die Höhe des Mietniveaus vom 1. Juli 1914 steigen (vgl. ebd.).

Das *Wohnraummangelgesetz* vom 26. Juli 1923 griff die früheren Bestimmungen des Gesetzes vom 11. Mai 1920 auf, aber präziserte und ergänzte es. Das Recht auf Zwangsmaßnahmen der Gemeinden, unbenutzte oder zu große Wohnungen zu beschlagnahmen galt weiterhin (vgl. ebd.).

Am 1. Juni 1923 wurde das *Mieterschutzgesetz* erlassen. Dieses Gesetz erschwerte eine Kündigung der Wohnung durch den/die VermieterIn deutlich. Mietverhältnisse konnten nur noch im Wege einer gerichtlichen Mietaufhebungsklage aufgehoben werden. Nur bei einigen wenigen Gründen (z.B. Mietrückstand von zwei Monaten, erhebliche Belästigung des Vermieters / der Vermieterin) wurde einer Mietaufhebungsklage auch stattgegeben (vgl. ebd., S.237). Die Verfügung über die Wohnungen wurde damit den EigentümerInnen faktisch entzogen, was einer Wohnungszwangswirtschaft gleich kam (vgl. Häußermann und Siebel 2000, S.113).

Die weitreichenden Folgen durch die Wohnraumzwangsbewirtschaftung für EigentümerInnen von Wohnungen hinterließen ihre Spuren auch in der privaten Bauwirtschaft. Bei festgesetzten Mieten und steigenden Baukosten gab es keine Anreize mehr für private Investoren, sich im Wohnungsneubau zu engagieren. Die Gewinnaussichten für Investoren waren unter diesen Bedingungen schlichtweg nicht vorhanden (vgl. ebd.). Erschwerend für den privaten Wohnungsbau kamen die

mangelnde Zahlungsfähigkeit und höhere Anforderungen an die Qualität der Wohnungen hinzu. Jede neue Wohnung sollte an das kommunale Energienetz angeschlossen sein, über ein WC und möglichst auch über ein Bad verfügen. Gleichzeitig erhöhten sich die Baukosten zwischen 1914 und 1929 um rund 180% (vgl. ebd., S.117).

Anstelle der privaten Investoren rückten vermehrt die *Gemeinnützigen Wohnungsbauunternehmen*. Der Staat stellte den gemeinnützigen Wohnungsbauunternehmen öffentliche Mittel zur Verfügung, die entweder niedrig oder überhaupt nicht zu verzinsen waren. Im Gegenzug mussten die Wohnungsbauunternehmen „ihre Kostenrechnung offenlegen, die Miete auf einer bestimmten Höhe festlegen sowie einen Einfluss auf die Auswahl der Mieter\*innen zulassen“ (Holm 2015, S.4).

Zwischen Dezember 1930 und Ende 1931 wurden Notverordnungen erlassen, die das Ende der Wohnungszwangswirtschaft und der Hauszinssteuerära bedeuteten (vgl. Schildt und Sywottek 1988, S.179). Allerdings wurde die Wohnungszwangswirtschaft nicht nur aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise beendet, sondern auch aus politischen Motiven. Man wollte zurück zu einer freien Wohnungswirtschaft, was allerdings nur zwei Jahre bestand hatte, ehe die Nationalsozialisten 1933 wieder auf die Wohnungszwangswirtschaft zurückgriffen (vgl. ebd., S.180).

### **3.3 Die Finanzierung der staatlich geförderten Wohnungspolitik**

Die künstlich niedrig gehaltenen Mieten, außerordentlich hohe Baukosten und sehr hohe Zinssätze beeinträchtigten die Neubautätigkeit enorm. Diese Umstände machten eine Unterstützung des Wohnungsbaus durch die öffentliche Hand zu einer zwingenden Notwendigkeit, wenn man den Wohnungsfehlbestand nicht noch größer werden lassen wollte (vgl. Frerich und Frey 1993a, S.239). Bis 1923 wurden bereits mehrere Finanzierungsinstrumente zur öffentlichen Wohnungsbauförderung angewandt (z.B. Baukostenzuschüsse), jedoch blieben diese Versuche aufgrund der inflationären Entwicklung zunächst ohne Bedeutung (vgl. Harlander et al. 2012, S.57; Frerich und Frey 1993a, S.239)

Eine tragfähige Finanzierung wurde erst durch den *Entwertungsausgleich bei bebauten Grundstücken*, umgangssprachlich *Hauszinssteuer*, erreicht (vgl. Harlander et al. 2012, S.57). Die *Hauszinssteuer* war ein Solidarbeitrag für die Wohnungs-

suchenden in Form eines gebundenen Mietzuschlags und galt für AltbauwohnungsmieterInnen, da diese die größten Nutznießer der *Friedensmiete* waren. Einkommensschwache MieterInnen blieben von der *Hauszinssteuer* befreit (vgl. Häußermann und Siebel 2000, S. 118). Die Steuer war für anfangs 10%, am Ende des Jahrzehnts sogar für 20% aller Einnahmen der Länder und Gemeinden verantwortlich. Und obwohl die Einnahmen aus der Hauszinssteuer im Laufe der Zeit immer mehr zur Finanzierung der Gemeinde – und Länderhaushalte verwendet wurden, bildete sie doch die Basis für ein beispielloses staatliches Engagement in der Wohnungsbaufinanzierung (vgl. ebd.).

Die Gesamtinvestitionen in den Wohnungsbau beliefen sich 1926 auf 1.900 Millionen Reichsmark, wovon mehr als ein Drittel durch die Hauszinssteuer aufgebracht wurden. Im Jahre 1930 wurden 2.400 Millionen Reichsmark für den Wohnungsbau aufgebracht, wovon noch 29% über die Hauszinssteuer finanziert wurden. 1932 waren es noch Gesamtinvestitionen von 800 Millionen Reichsmark, der Anteil der Hauszinssteuer belief sich jedoch auf nur noch 6,3%, da diese von den Gemeinden und Ländern häufig „zweckentfremdet“ wurden (vgl. ebd.).

### 3.4 Umfang der Bautätigkeit

Neubauwohnungen erstellt durch:				
	Öffentliche Hand	Gemeinnützige Unternehmen	Freie Träger	Neubauwohnungen insgesamt:
<b>1927</b>	33.269 (11,8%)	78.426 (27,9%)	169.395 (60,3%)	281.090
<b>1928</b>	31.538 (10,4%)	90.889 (30%)	180.900 (59,4%)	303.327
<b>1929</b>	30.010 (9,6%)	109.121 (35%)	173.139 (55,4%)	312.270
<b>1930</b>	27.148 (8,9%)	121.394 (39,8%)	156.764 (51,3%)	305.306
<b>1931</b>	19.492 (8,4%)	92.587 (40,1%)	118.749 (51,5%)	229.828

<b>1932</b>	11.337 (8,7%)	27.282 (20,9%)	91.682 (70,4%)	130.291
-------------	---------------	----------------	-------------------	---------

eigene Bearbeitung nach (Frerich und Frey 1993a, S.240)

Anm.: Tabelle zeigt den Zugang an Neubauwohnungen unter der Bauträgerschaft der öffentlichen Hand, gemeinnütziger Unternehmen und privater Haushalte. In Klammern ist das Verhältnis von den Bauträgern zum gesamten Wohnungsbau dargestellt. Die Neubauzahlen zwischen 1918 und 1926 sind aus der vorliegenden Datenlage nicht ersichtlich.

Während im Jahr 1927 noch 60% des gesamten Wohnungsbaus durch freie Träger gebaut wurden, holte der öffentlich geförderte Wohnungsbau in den folgenden Jahren auf. 1930 und 1931 lag der Anteil an geförderten Wohnungen bei 50% des gesamten Neubaus, ehe 1932 in Folge der Wirtschaftskrise die Neubauten im geförderten Wohnungsbau deutlich abflachten. Auffällig ist der hohe Anteil der gemeinnützigen Unternehmen am geförderten Wohnungsbau, der zwischenzeitlich 40% des gesamten Wohnungsneubau erreichte.

### 3.5 Zusammenfassung

Die Wohnungspolitik zielte zum ersten Mal darauf, ein gemeinwirtschaftliches System der Wohnversorgung zwischen Markt und Staat aufzubauen, um damit qualitätvollen, aber für die breiten Massen trotzdem finanzierbaren Wohnraum bereitstellen zu können (vgl. Häußermann und Siebel 2000, S.128). Die 1920er bildeten mit den gemeinnützigen Bauträgern eine Basis für bauliche und soziale Innovationen. Man hatte aus den Fehlern der Mietskasernen während der Kaiserzeit gelernt. Wäre das System der öffentlichen Wohnungsbauförderung aufgrund der Wirtschaftskrise Anfang der 30er Jahre nicht zusammengebrochen, wäre die Wohnungspolitik vermutlich auf einem guten, sozialverträglichen Weg gewesen (vgl. Schildt und Sywottek 1988, S.175).

Bezüglich des sozialen Wohnungsbaus lässt sich festhalten, dass es den sozialen Wohnungsbau, wie man ihn heute kennt, während der Weimarer Republik noch nicht gab. Mittels öffentlicher Zuschüsse an die Bauherren, erhielt der Staat im Gegenzug ein An- und Wiederkaufsrecht an den Gebäuden. In Kombination mit dem Reichsmieten- und des Mieterschutzgesetzes und des An- und Wiederkaufsrechts des Staats ergab sich eine Beschränkung der Mieten. Die Beschränkungen der Mieten durch den Staat, sowie die Berücksichtigung von gemeinnützigen Bauherren, lassen

sich aber als einen Vorläufer des sozialen Wohnungsbaus sehen, wie auch Roncador festhält (vgl. Roncador 2006, S.186).

## **4 1933-1945: Die Wohnungspolitik im Dritten Reich**

Der Wohnungsbau war anfänglich eine der wenigen Ausnahmen im NS-Staat, bei dem der Einfluss des Staates zurückging und die Privatinitiative ausdrücklich erwünscht war (vgl. Frerich und Frey 1993a, S.322; Harlander et al. 2012, S.70). Welche Probleme dies mit sich brachte, wie man diese versuchte zu lösen und welche Bedeutung die Wohnungspolitik des NS-Regimes auf den Wohnungsbau im Nachkriegsdeutschland hatte, soll im Folgenden näher erläutert werden.

### **4.1 Die Wohnungspolitik nach der Machtergreifung**

Die Wohnungspolitik des NS-Staats zwischen 1933 und 1945 war von einer steten Veränderung geprägt, die mit der Übernahme des Kleinsiedlungsbaus aus der Weimarer Republik begann (vgl. Harlander et al. 2012, S.69).

Die Ankündigung der Nationalsozialisten vor 1933, den Wohnungsbau als Problem Nr. 1 zu behandeln, stellte sich nach der Machtübernahme als Propaganda raus. Der Wohnungsbau spielte von Anfang an eine untergeordnete Rolle in den Planungen des NS-Staats (vgl. ebd., S.70). Die Wohnungspolitik bestand deshalb weitestgehend aus der Fortführung des bereits während der Weimarer Republik begonnenen Kleinsiedlungsbaus (vgl. Frerich und Frey 1993a, S.322; Harlander et al. 2012, S.70). Während die Siedlungspolitik der Weimarer Republik hauptsächlich auf die Versorgung von Erwerbslosen mit Wohnraum abzielte, deuteten die Nationalsozialisten das Siedlungsprogramm allerdings in ihrem Sinne um (vgl. Harlander et al. 2012, S.70). Die Kleinsiedlungen, bisher nahezu vollständig durch das Reich finanziert, wurden ursprünglich dazu konzipiert, Arbeitslose dauerhaft unterzubringen (vgl. Frerich und Frey 1993a, S.322). Die NS-Regierung erließ im Februar 1933 hingegen neue Richtlinien, die neben Erwerbslosen auch Kurzarbeiter in den Kleinsiedlungen zuließ. Gleichzeitig kürzten sie die staatlichen Darlehen für die Siedler (vgl. ebd.). Ab 1935 wurden in den Kleinsiedlungen nur noch „ehrbare minderbemittelte Volksgenossen“, die „ebenso wie ihre Ehefrauen, deutsche Reichsangehörige, deutschen oder artverwandten Blutes, politisch zuverlässig und



erbggesund“ waren und nicht über 200 Reichsmark im Monat verdienten, zugelassen (Harlander et al. 2012, S.70; Frerich und Frey 1993a, S.322). Siedler, die bereits vor 1933 in die Kleinsiedlungen gezogen waren und politisch nicht dem Ideal der Nationalisten entsprachen, durften zumeist allerdings weiter dort wohnen (vgl. Haerendel 1999, S.858). Die Nationalsozialisten sahen in der Kleinsiedlung die Chance, den Bewohnern durch Garten- und Kleintierwirtschaft eine Selbstversorgung zu ermöglichen, zahlreichen *deutschen* Nachwuchs und sozial befriedete, loyale *Volksgenossen* heranzuziehen (vgl. Haerendel 1999, S.853).

Trotz der bevorzugten Wohnform der Nationalsozialisten entsprachen die Kleinsiedlungsstellen mit 147.500 Einheiten nur 7,5% des gesamten Wohnungsbaus zwischen 1933 und 1945 (vgl. ebd., S.854). Zurückzuführen ist dies darauf, dass die ideologischen Forderungen des Nationalsozialismus nur schwer mit der praktischen Wohnungspolitik in Einklang zu bringen war (vgl. ebd.).

Mit der Machtergreifung 1933 wurde auch das Wohnraummangelgesetz der Weimarer Republik ausgesetzt (siehe 3.2). Allerdings wurde bereits drei Jahre später auf die anhaltende Wohnungsnot reagiert, und neue Mieterschutzgesetze erlassen. Der Reichsminister konnte aufgrund des 1936 erlassenen Gesetzes *Gesetz zur Änderung des Reichsmietengesetz und des Mieterschutzgesetzes* Vorschriften zur Verhinderung ungerechtfertigter Mieten erlassen (vgl. ebd.). Im selben Jahr wurde auch das *Verbot von Preiserhöhungen* erlassen, das Mieterhöhungen über den Stand vom 18.10.1936 verbot. Das *Verbot von Preiserhöhungen* war im Prinzip ein allgemeiner Mietenstopp, der für alle Wohnungen galt, auch für Wohnung, die erst noch gebaut wurden (vgl. Frerich und Frey 1993a, S.327). Dies kam einer Wohnungszwangswirtschaft, wie sie schon einmal während der Weimarer Republik existierte, gleich (vgl. Schulz 2016).

Aufgrund des mäßigen Erfolges der priorisierten Kleinsiedlungen und der grassierenden Wohnungsnot (ca. 1,5 Millionen Wohnungen fehlten (Haerendel 1999, S. 868)) veranlassten die Nationalsozialisten 1935, den Bau billigster Mietwohnungen (vgl. Frerich und Frey 1993a, S.323). Dies stand in direktem Widerspruch zur damaligen NS-Propaganda, die Menschen aus den städtischen Mietskasernen befreien zu wollen, und jedem Arbeiter ein Eigenheim zu errichten (vgl. ebd.). Die Mietwohnungen sollten nur den minimalen Anforderungen genügen, weshalb die Wohnfläche zwischen 34 und 42 Quadratmetern lag. Die Kosten dieser Wohnungen sollten 3500

Reichsmark nicht überschreiten (vgl. Harlander et al. 2012, S.72). (Zum Vergleich, ein Eigenheim in einer Kleinsiedlung kostete teilweise das Zehnfache (vgl. ebd., S.71)). Die spartanische Ausstattung der Wohnungen führte auch innerhalb der NS-Machthaber zu Konfrontationen (fortführend Harlander 1995, S.97).

Die *Deutsche Arbeitsfront* (kurz: DAF, 1933 als nationalsozialistische Massenorganisation gegründet, war eine der Schlüsselfiguren in der Wohnungspolitik des NS-Staates (vgl. Thamer 2005)). Sie baute ab 1936 eigene *Gemeinschaftssiedlungen* und entschied sich, in ihren Gemeinschaftssiedlungen auf den Bau von *Volkswohnungen* aufgrund der miserablen Qualität zu verzichten (vgl. Harlander et al. 2012, S.72). Ziel dieser Gemeinschaftssiedlungen war es, sozial gemischte Siedlungen zu erbauen, die sich in ihrer Qualität von den Volkswohnungen abhoben (vgl. ebd.). Solche Siedlungen wurden deutschlandweit geplant und erbaut, allerdings ohne die erwünschten Ziele zu erreichen. Entweder kam nur die Arbeiterschicht mit der mittleren Schicht in den Siedlungen zusammen, oder die Mieten waren so hoch, dass sich diese nur Angestellte und hochqualifizierte Facharbeiter leisten konnten (vgl. ebd., S.73). Auch wenn die Gemeinschaftssiedlungen nicht die erwünschten Effekte erzielte, sollte die Idee der sozialen Durchmischung in Städten prägend für die Planungen für den Wiederaufbau werden.

Ab 1940 hatte die Wohnungspolitik nur noch das Ziel, die Zerstörungen durch die gegnerische *dehousing* Strategie zu kompensieren (vgl. Harlander 1995, S.256).

#### **4.2 Die Rolle der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen**

Gemeinnützige Wohnungsbaugenossenschaften, die auf eine lange Tradition zurückblickten und insbesondere in der Weimarer Republik den gemeinnützigen Wohnungsbau vorantrieben, wurden mit der Machtübernahme der Nationalsozialisten gleichgeschaltet und zentralisiert (vgl. Haerendel 1999, S.868; Kuhnert und Leps 2017, S.33). Dies hatte zur Folge, dass der Wohnungsbau der gemeinnützigen Genossenschaften in den ersten Jahren der NS-Herrschaft nur noch einen geringen Anteil des gesamten Wohnungsbaus ausmachte (siehe 4.4). Zwischen 1936 und 1940 konnten die Genossenschaften ihren Anteil am Wohnungsbau in Deutschland wieder deutlich steigern. Allerdings wurden die Freiheiten der Genossenschaften stark eingeschränkt, woraufhin die Genossenschaften nicht mehr nur für ihr Klientel bauen durften. Die wenigen zentralisierten Genossenschaften hatten somit den Auftrag, nur

noch im „Dienst der Allgemeinheit“, ununterbrochen Wohnungen zu errichten (vgl. ebd., S.867). 1940 wurde das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) erlassen. Dieses sah vor, die gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften von einer Reihe von Steuern zu befreien, wenn sich diese im Gegenzug auf Einhaltung von Verpflichtungen einließen. Darunter fiel die Konzentration auf den Kleinwohnungsbau, eine Dividendenbeschränkung auf vier Prozent, eine Baupflicht und eine Bindung an die Kostenmiete (vgl. 1982 - 1989, Bundesrepublik Deutschland 2005, S.700).

### 4.3 Die Finanzierung des Wohnungsbaus

Während der Weimarer Republik lag der Anteil an erstellten Wohnungen mit öffentlichen Mitteln bis 1930 bei knapp 80% (vgl. Frerich und Frey 1993a, S.321; Harlander 1995, S.85). Bis 1935 ging dieser Anteil auf 35,5% zurück und stieg in den folgenden Jahren bis 1939 auf 47% an (vgl. ebd.). Für den Großteil der Finanzierung des Wohnungsbaus setzte man im NS-Staat auf das Kapital der Bürger. Die große Mehrheit der Neubauten geht daher auch auf den Eigenheimbau der Mittelschicht zurück. Die geförderten Kleinsiedlungen spielten nur eine untergeordnete Rollen (vgl. Harlander 1995, S.83)

<b>Neubauwohnungen finanziert</b>		
	Mit öffentlichen Mitteln	Ohne öffentliche Mittel
<b>1932</b>	41,6%	58,4%
<b>1933</b>	36,9%	63,1%
<b>1934</b>	43,0%	57,0%
<b>1935</b>	35,3%	64,7%

Eigene Bearbeitung nach (Harlander 1995, S.83)

Der NS-Staat hatte die Investitionen im Vergleich zu den Jahren der Weimarer Republik drastisch gekürzt. Zwischen 1933 und 1937 betrug die öffentlichen Förderung 1.055 Mio. Reichsmark (vgl. Frerich und Frey 1993a, S.321). Die Investitionen der Weimarer Republik betrugen 1926 hingegen 1.900 Mio. Reichsmark, 1930 2.400 Mio. Reichsmark und 1932 aufgrund der Weltwirtschaftskrise noch 800 Mio. Reichsmark (vgl. Häußermann und Siebel 2000, S.118). Die 1.055 Mio. Reichsmark der öffentlich bereitgestellten Mittel zum Wohnungsbau deckten lediglich 12,9% der gesamten Wohnungsbauinvestitionen zwischen 1933 und 1937 (vgl. Frerich und Frey 1993a, S.321).

In Anbetracht eines Wohnungsfehlbestandes von 1,5 Millionen Wohnungen (vgl. Haerendel 1999, S.868) und der trotzdem geringen öffentlichen Förderung, wird deutlich, dass die Wohnungspolitik eine lediglich untergeordnete Rolle im NS-Staat spielte.

#### 4.4 Umfang der Bautätigkeit

Rohzugang der Neubauwohnungen erstellt durch:				
	Öffentliche Hand	Gemeinnützige Unternehmen	Freie Träger	Neubauwohnungen insgesamt:
<b>1933</b>	12.981 (9,82%)	19.551 (14,79%)	99.659 (75,39%)	132.192
<b>1934</b>	25.751 (13,59%)	30.223 (15,95%)	133.532 (70,47%)	189.489
<b>1935</b>	17.131 (8,08%)	40.050 (18,89%)	148.479 (73,03%)	212.022
<b>1936</b>	15.257 (5,43%)	71.087 (25,30%)	194.633 (69,27%)	280.978
<b>1937</b>	14.639 (4,76%)	91.251 (29,67%)	201.601 (65,55%)	307.554
<b>1938</b>	14.695 (5,39%)	96.106 (35,25%)	161.813 (59,35%)	272.643
<b>1939</b>	10.223 (5,06%)	83.828 (41,49%)	107.973 (53,44%)	202.046
<b>1940</b>	6.264 (5,26%)	59.405 (49,88%)	53.307 (44,76%)	119.097

Eigene Bearbeitung nach (Frerich und Frey 1993a, S. 321); in den Klammern ist der prozentuale Anteil der jeweiligen Wohnungen am gesamten jährlichen Wohnungsneubau abzulesen

Die freien Bauträger hatten mit Beginn des Nationalsozialismus den größten Anteil an der Wohnungsproduktion. Nachdem man feststellte, dass die bisherige Wohnbauleistung nicht ausreichend war, versuchte man ab 1938 mittels verstärkter Einbindung der bereits zentralisierten Genossenschaften, die soziale Wohnungsproduktion

anzukurbeln (vgl. Haerendel 1999, S.860). Der einsetzende Kriegsbeginn drosselte den Wohnungsneubau allerdings deutlich, wie in der Statistik deutlich zu erkennen ist. Im Vergleich zur Weimarer Republik standen bei den Nationalsozialisten die privaten Bauträger stärker im Fokus. Ebenso ist hier zu erwähnen, dass bis zu 90% aller Wohnungsproduktion in der Weimarer Republik staatlich gefördert wurde und dafür deutlich mehr finanzielle Mittel eingesetzt wurden (vgl. Häußermann und Siebel 2000, S.118). Während des Nationalsozialismus lag der Anteil von staatlich geförderten Wohnungen zwischen 1932 und 1935 bei ca. 40% im Durchschnitt. Auch waren die eingesetzten finanziellen Mittel deutlich geringer (vgl. Harlander 1995, S.83).

#### 4.5 Die Planungen für den sozialen Wohnungsbau der Nachkriegszeit

Die Nationalsozialisten schmiedeten während ihrer Herrschaft bereits Pläne, wie die Wohnungsversorgung nach dem Krieg organisiert werden sollte. Großen Raum in diesen Plänen sollte der soziale Wohnungsbau einnehmen.

Die laut Harlander bis dato desaströse Wohnungspolitik der Nationalsozialisten (vgl. Harlander et al. 2012, S.75) erfuhr durch die ersten Erfolge der sogenannten *Blitzkriege* einen deutlichen Aufschwung. Mit den ersten Kriegserfolgen sah man völlig neue, fast unerschöpfliche, Ressourcenquellen vor Augen, um einen angemessenen Wohnungsbau in Deutschland flächendeckend finanzieren zu können (vgl. ebd., S.74). Mit dem Sieg und den einhergehenden Ressourcen im Blick, wurde 1940 mit den Planungen eines großzügigen sozialen Wohnungsbaus begonnen. Die Motivation passte zum nationalsozialistischen Denken. Neben der Verhinderung von *Vergreisung* und sozialen Elends, wollte man mit dem Wohnungsbau auch einen *Schutzwall gegen fremdvölkische Unterwanderung* bilden (Harlander 1995, S.198). Auch in der Wohnungspolitik wurde die rassistische Ideologie der Nationalsozialisten deutlich. Der Wohnungsbau sollte nur für *erbbiologisch wertvolle, kinderreiche Familien oder sonstige förderungswürdige Volksgenossen* sein (Harlander et al. 2012, S.75).

Der soziale Wohnungsbau der Nachkriegszeit sollte zunächst das Wohnraumdefizit beseitigen und den Geburtenzuwachs stimulieren (vgl. ebd.). Um dieses Ziel zu erreichen, sollten im ersten Jahr nach dem Sieg 300.000 Wohnungen und in den folgenden Jahren bereits 600.000 Wohnungen pro Jahr erbaut werden. 80% dieser Wohnungen sollten Vierraumwohnungen mit 74qm Wohnfläche werden. Der Vorrang

von Kleinsiedlungen und Volkswohnungen sollte aufgehoben werden und eine Mischung aus Geschosswohnungen, Eigenheimen und Kleinsiedlungen forciert werden. Die Mietbelastung des Bürgers sollte nicht mehr als 10-15% seines Einkommens übersteigen (vgl. Harlander 1995, S.199).

Am 15.11.1940 wurde nach langen Diskussionen ein Erlass von Hitler unterzeichnet, der die eben genannten Rahmenbedingungen festhalten sollte. Dem Erlass ging ein weitreichender Diskurs über die zukünftige Wohnungspolitik voraus (vgl. Harlander 1995, S.195). Nach einem Rückblick auf die bisherige Wohnungspolitik gab es unter den Nationalsozialisten zwei Lager mit divergierenden Meinungen über die zukünftige Ausrichtung des sozialen Wohnungsbaus. Es galt zu klären, welche Rolle der Staat im Wohnungsbau einnehmen sollte. Die *Deutsche Arbeiter Front* (DAF) forderte, den Wohnungsbau aus dem kapitalistischen System zu entbinden und den Staat, vertreten durch die DAF, als regulierendes Element einzusetzen. Man wollte damit von der Idee der Wohnung als Investitionsgut hin zu der Wohnung als Gebrauchsgut steuern (vgl. Harlander 1995, S.198). Aus Furcht vor einem zu großen Einfluss der DAF in der Wohnungspolitik regte sich sowohl in vielen Gemeinden als auch bei ranghohen Politikern Widerstand (vgl. ebd.). Zudem wurde der Einwand geäußert, dass der Staat keine Ressourcen für die vollständige Übernahme der Wohnungsproduktion hätte und die Kosten zu hoch wären (vgl. ebd., S.202). Als Kompromiss zwischen den Vorstellungen einer rein staatlichen und einer privatorientierten Wohnungspolitik, lässt sich die Aussage des damaligen Leiters der DAF lesen. Dieser sagte: „Ich will nur, daß das Reich die Sorge dafür übernimmt, daß eine erträgliche Miete herauskommt. Wie das das Reich macht, ob es diese Aufgabe etwa den Gemeinden überträgt, ist mir gleich. Es ist mir auch gleich, wer als Besitzer der Wohnungen auftritt“ (Harlander 1995, S.202). Für die breiten Massen tragbare Mieten wollte man daraufhin durch das Heranziehen der Wirtschaft und der Förderung des Wohnungsbaus aus Mitteln des Staates finanzieren. Allerdings spielte die Finanzierungsfrage in den Planungen eine untergeordnete Rolle, da man davon ausging, nach dem Sieg des Krieges ohnehin genügend finanzielle Ressourcen zu besitzen (vgl. ebd.). Richtungsweisend in der Debatte war auch die Einigkeit darüber, den Wohnbauprozess zu normieren und dadurch die Herstellungskosten einer Wohnung massiv zu mindern. Mit einer Rationalisierung des Bauens ging man von einer Kostenersparnis von ehemals 14.000 RM auf 10.000 RM aus (vgl. ebd., S.204). Neu in den Vorstellungen der Nationalsozialisten war bis hierhin, der Wandel von einer milieuspezifisch orientierten

Wohnungspolitik wie in der Weimarer Republik, hin zu einem Wohnungsbau für die *breiten Schichten des Volkes* (vgl. Harlander et al. 2012, S.75).

Die fortschreitenden Kriegereignisse sorgten allerdings für eine baldige Stilllegung der Pläne. Die Wohnungspolitik der letzten Kriegsjahre war nur noch mit dem Bau von Baracken und den Beseitigungen der Zerstörungen durch Feinde beschäftigt (vgl. ebd., S.75).

Festzuhalten ist daher nicht die Bedeutung des Führererlasses vom 15.11.1940 auf die Wohnungspolitik in den Kriegsjahren, sondern vielmehr die Bedeutung für die Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Inwiefern diese von den Planungen der Nationalsozialisten beeinflusst wurde, wird in Kapitel 4 näher beleuchtet.

#### **4.6 Zusammenfassung**

Auch wenn Harlander die Auseinandersetzungen im Vorfeld des Führererlasses vom 15.11.1940 als „eine der interessantesten und bislang kaum gewürdigten Diskussionen und Weichenstellungen in der Geschichte moderner staatlicher Wohnungspolitik in Deutschland überhaupt“ sieht (Harlander 1995, S.195), hält er auch fest, dass die „praktische Bilanz der Wohnungs- und Siedlungspolitik des Nationalsozialismus“ desaströs war (Harlander et al. 2012, S.75).

Die desaströse Wohnungspolitik stellte sich sehr deutlich in dem Wohnungsfehlbestand dar. Während 1935 noch ca. 1,5 Millionen Wohnungen fehlten (vgl. Haerendel 1999, S.868), erhöhte sich der Fehlbestand bis Kriegsanfang sogar noch auf zwei Millionen (vgl. Führer 1997, S.249). Mit Kriegsbeginn und der gegnerischen „dehousing“-Strategie wurden bis 1945 weitere 2,6-3 Millionen Wohnungen zerstört (ebd., S.253). Neben den wohnungslosen *Volksgenossen* hatten besonders Juden und *erbbiologisch nicht wertvolle* Menschen unter der Wohnungspolitik zu leiden (vgl. Haerendel 1999, S.869).

### **5 1949-1956: Die Wohnungspolitik der neugegründeten BRD**

Die folgenden Kapitel konzentrieren sich auf die Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland. Eine gleichwertige Darstellung der Wohnungspolitik der DDR würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

Dieses Kapitel soll die Entwicklung der Wohnungspolitik der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg näher beleuchten. Es wird dargestellt, wie man im ersten Jahrzehnt nach dem Krieg auf die weitreichenden Zerstörungen der Wohnungen reagierte, und wie man sich die Wohnungspolitik nach dem Wiederaufbau vorgestellt hat.

Da sich die Wohnungspolitik in den folgenden Jahrzehnten in einem steten Wandel befand und dies weitreichenden Einfluss auf den sozialen Wohnungsbau hatte, werde ich die Wohnungspolitik der Bundesrepublik Deutschland in mehrere Zeitabschnitte gliedern. Die Einteilung der Zeitabschnitte bis 1990 ist hierbei an die Arbeit „Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg“, das 1990 im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau veröffentlicht wurde, angelehnt. Diese Einteilung wurde auch in weiterführender, einschlägiger Literatur verwendet (bspw. Flagge und Andritzky 1999).

## **5.1 Die Wohnversorgung nach dem Krieg**

Die ohnehin schon beträchtliche Wohnungsnot vor dem Weltkrieg in Deutschland wurde durch die Zerstörungen des Krieges nochmals deutlich verschärft. Es ist davon auszugehen, dass nach Kriegsende rund 4,6 Millionen Wohnungen gefehlt haben. Diese Zahl hat sich in den folgenden Jahren durch die Flüchtlingsströme nach Deutschland bis 1950 auf etwa 6 Millionen nochmals deutlich erhöht (vgl. Frerich und Frey 1993b, S.128; vgl. Harlander et al. 2012, S.78). Besonders in städtischen Gebieten, mussten drei, vier und auch fünf Parteien in einer Wohnung gemeinsam leben (vgl. Claessens et al. 1974, S.354).

## **5.2 Die Wohnungspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg bis 1956**

In Anbetracht der enormen Wohnungsfehlbestände wurde die Wohnungszwangswirtschaft durch einen Beschluss der Alliierten 1946, wie es sie anfangs in der Weimarer Republik gab und unter den Nationalsozialisten wieder eingeführt wurde, nach dem Weltkrieg fortgeführt. Dies hatte zur Folge, dass der vorhandene Wohnraum weiterhin von staatlicher Seite verteilt und verwaltet wurde. Ebenfalls wurden die Mieten auf dem Niveau des Vorkriegszustands eingefroren (vgl. GEWOS 1990, S.54). Aufgrund einer fehlenden politischen Zentralgewalt, die entschlossen hätte Handeln



können, lag der Fokus bis 1949 zunächst nur auf dem Wiederaufbau von zerstörten Wohnungen. (vgl. Frerich und Frey 1993b, S.128). Aufgrund der Dringlichkeit und der großen Not der Menschen lag der Fokus allerdings nicht auf einem durchmischten und sozialverträglichen Wohnungsbau, sondern auf der schnellstmöglichen Beseitigung der Massenobdachlosigkeit (vgl. Harlander et al. 2012, S.78).

In der neugegründeten Bundesrepublik gab es einen parteiübergreifenden Konsens, dass in den ersten Jahren der Nachkriegszeit vor allem der soziale Wohnungsbau als eine Form der Planwirtschaft die Wohnungspolitik bestimmen soll. Diese Einigkeit lässt sich auf den damals wenig ergiebigen Kapitalmarkt, weshalb die private Bauwirtschaft alleine nicht geeignet war, und die enorme Wohnungsfehlquote zurückführen (vgl. GEWOS 1990, S.65). Einigkeit bestand auch weitestgehend darin, dass die Wohnungswirtschaft im Laufe der Jahre verstärkt in die soziale Marktwirtschaft übergehen sollte (vgl. Claessens et al. 1974, S.354). Differenzen gab es dahingehend nur in Bezug auf die Dauer der Übergangszeit, bis der Wohnungsbau in die Marktwirtschaft übergehen sollte. Die CDU/CSU aber besonders die FDP wollten dies schnellstmöglich, die SPD hingegen, wollte zunächst die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt sowie die Einkommensentwicklung abwarten, bevor die soziale Marktwirtschaft Einzug erhalten hatte (vgl. ebd.). Meinungsverschiedenheiten gab es bei der zukünftigen Ausrichtung des Wohnungsbaus. Während die CDU/CSU in erster Linie die Eigentumsbildung und gehobenen Wohnungsbau forcierte, wollte die SPD weiterhin einen Schwerpunkt im Bereich des sozialen Wohnungsbaus beibehalten (vgl. ebd., S.65).

### 5.3 Das „Erste Wohnbaugesetz“

Nachdem Konrad Adenauer in seiner ersten Regierungserklärung 1949 die Beseitigung der Wohnungsnot als sehr dringlich bezeichnete, forderte er, dass der Wohnungsbau von Bund und Ländern mit allen Mitteln energisch gefördert werden sollte. Ebenso sollte die Wohnungszwangswirtschaft und die Mietenbindung wieder gelockert werden, damit die Privatwirtschaft wieder am Bau von Wohnungen Interesse findet (vgl. GEWOS 1990, S.31). Als eine der ersten Maßnahmen zu den Forderungen Adenauers ist das *Erste Wohnbaugesetz* (WoBauG) vom 24.04.1950 zu nennen, das den im Nachhinein sogenannten *1. Förderweg* einführte. Dieses Gesetz legte fest, dass durch umfangreiche Zuschüsse und Darlehen an Wohnungsbaugesellschaften

durch Bund und Länder insbesondere der soziale Wohnungsbau für die „breiten Schichten“ des Volkes direkt gefördert werden sollte und dadurch in den kommenden 6 Jahren etwa 1,8 Millionen Wohnungen entstehen sollten (vgl. Frerich und Frey 1993b; vgl. GEWOS 1990; vgl. Claessens et al. 1974). Träger des sozialen Wohnungsbaus sollten in erster Linie gemeinnützige Wohnungsbaugenossenschaften und private Investoren sein. Der Staat unterstütze diese mit zinslosen öffentlichen Darlehen und stelle im Gegenzug Forderungen. Wer eine Förderung des Staates erhalten wollte, musste sich bspw. an eine Obergrenze der Wohnfläche halten, eine bestimmte Höchstmiete akzeptieren, sowie die Wohnung an Menschen vermieten, die unter einer gewissen Einkommensgrenze liegen (Frerich und Frey 1993b, S.129). Die Bindung an die Höchstmiete und an die Einkommensgrenze galt so lange, bis das zinslose Baudarlehen zurückgezahlt war. Dabei plante man mit einer Tilgungsfrist von 30 bis 35 Jahren (Kiehle 2013). Ebenso enthielt es, wie von Adenauer erklärt, eine Abschwächung der Wohnungszwangswirtschaft, indem Wohnungen, die nach 1949 freifinanziert errichtet wurden, dem *freien* Wohnungsmarkt unterliegen und somit nicht an Richtsatzmieten (starre, von den jeweiligen Landesbehörden vorgegebene Miethöhe) und dem Mieterschutz nach dem Mieterschutzgesetz gebunden waren (vgl. GEWOS 1990, S.31). Insbesondere die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen mit ihrer langjährigen Erfahrung im Mietwohnungsbau waren nach Kriegsende in der Lage, die Planung und Organisation der staatlichen Wohnungsbauprogramme zu übernehmen. Dies war nur durch den im vorigen Kapitel erwähnten Führererlass möglich (vgl. Roncador 2006, S.197). Nach Kriegsende standen daher gut eingespielte und leistungsstarke Wohnungsunternehmen als Träger eines künftigen Massenwohnungsbaus der eklatanten Wohnungsnot gegenüber (vgl. ebd.). Allerdings stellte das 1. WoBauG die gemeinnützige Wohnungswirtschaft als Subventionsempfänger prinzipiell gleich mit jeder anderen Art von Bauherren, „wodurch an der geschichtlich gewachsenen Sonderstellung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen“ bereits gerüttelt wurde (Häußermann und Siebel 2000, S.147).

Der Name *Erstes Wohnbaugesetz* wurde bewusst gewählt, da allen Fraktionen klar war, dass es sich nur um vorläufige Regelungen handelt (vgl. GEWOS 1990, S.39). Neben der direkten Förderung des sozialen Wohnungsbaus ermöglichte das 1. WoBauG auch die indirekte Förderung, um den „freifinanzierten“ Wohnungsbau als Wirtschaftsbereich anzuregen (vgl. Frerich und Frey 1993b, S.128). Die indirekte

Förderung nutzte Anreize in der Steuergesetzgebung, um den Bau von Wohnungen mit Privatkapital zu steigern. Hauptsächlich wurden die Steueranreize durch die Paragraphen §7b, §7c und §10 im EStG bestimmt. Die steuerbegünstigten Wohnungen unterlagen nur noch der Kostenmiete, aber nicht mehr der Zwangsbewirtschaftung. Die Wohnungen unterlagen somit noch Mietbegrenzungen, der/die EigentümerIn konnte sich seine MieterIn allerdings frei aussuchen (vgl. GEWOS 1990, S.96).

Dass es sich um das *Erste Wohnbaugesetz* handelt, wird 1953 durch die ersten Änderungen am Gesetz deutlich. Das noch als sehr grobes Instrument der Wohnungspolitik geltende Gesetz, sollte verfeinert werden (vgl. ebd.). Im Zuge dessen wurde unter anderem beschlossen, dass die 1,8 Millionen geplanten Wohnungen auf 2 Millionen aufgestockt, die bisherige Begrenzung der Wohnflächen erhöht und die Eigentumsbildung mehr gefördert werden sollten. Zudem wollte man den Einsatz von Privatkapital im Wohnungsbau weiter fördern. Dazu wurden für Wohnungen, die durch Wiederherstellung geschaffen wurden, sowie Wohnungen mit besonderer Ausstattung eine Mieterhöhung von 30% der Richtsatzmiete gestattet. Ebenso wurde ein *gehobener Sozialer Wohnungsbau* eingeführt, in dem man VermieterInnen erlaubte, die Miete um 50% zu erhöhen, wenn sie nur ein Drittel der üblichen öffentlichen Förderung für eine Wohnung in Anspruch nehmen (vgl. GEWOS 1990, S.41). Kurz vor den Änderungen 1953 des 1. WoBauG, wurden das *Wohnungseigentumsgesetz* und das *Wohnungsbau-Prämiengesetz* erlassen (vgl. Frerich und Frey 1993b, S.130). Das Wohnungsbauprämiengesetz galt als Alternative zu den Steuervergünstigungen im Wohnungsbau. Es ermöglichte Sparern, denen die Steuervergünstigungen aufgrund eines zu geringen zu versteuernden Einkommens keinen Anreiz boten, durch eine wohnungsbaubezogenen Anlage jährlich bis zu 400 DM vom Staat zu erhalten (vgl. GEWOS 1990, S.56). Das *Baulandbeschaffungsgesetz* vom 3. August 1953 ergänzte diese beiden Gesetze, in dem es die erforderliche Bereitstellung von Bauland vereinfachte (vgl. Frerich und Frey 1993b, S.130).

Hier zeigten sich bereits die ersten Anzeichen eines Kurswechsels vom sozialen Wohnungsbau hin zu einem marktwirtschaftlichen Wohnungsbau. Ebenso wurde eine Verschiebung von einem Massenwohnungsbau zu mehr privatem Eigentum bemerkbar. Bereits 1955 wurden knapp 50% der Neubauten freifinanziert (vgl. Claessens et al. 1974, S.356).

Für den entstandenen sozialen Wohnungsbau waren 75% der Bevölkerung wohnberechtigt, was dem Ziel entsprach, den Wohnungsbau für die *breiten Schichten* des Volkes zu öffnen (vgl. Harlander et al. 2012, S.82). Der soziale Wohnungsbau wies daher auch soziale Mischungsverhältnisse auf, wie sie noch nie erreicht wurden. Allerdings zeigten sich auch hier bereits erste markttypische Anzeichen, da Unternehmen ihre Wohnungen bevorzugt an solvente MieterInnen vermieteten (vgl. ebd.). Daraus ergab sich, dass bereits im sozialen Wohnungsbau der 1950er Jahre, ungelernete Arbeiter und einkommensschwache Schichten, unterrepräsentiert waren (vgl. Harlander et al. 2012, S.83). Trotzdem lässt sich festhalten, dass der soziale Wohnungsbau im Wiederaufbau außerordentlich zum sozialen Frieden der Nachkriegsgesellschaft beigetragen hat (vgl. ebd.).

#### 5.4 Umfang der Bautätigkeit

Die Tabelle stellt die Bautätigkeit insgesamt, sowie die davon sozial geförderten Wohnungen zwischen 1949 und 1955, dar.

<b>Jahr</b>	<b>Neubauwohnungen insgesamt in Tsd.</b>	<b>Neubau von geförderten Wohnungen in Tsd.</b>
<b>1949</b>	215	153 (71,1%)
<b>1950</b>	360	255 (70,8%)
<b>1951</b>	410	296 (72,2%)
<b>1952</b>	443	317 (71,5%)
<b>1953</b>	518	304 (58,7%)
<b>1954</b>	542	309 (57%)
<b>1955</b>	541	289 (53,4%)

Eigene Bearbeitung nach (GEWOS 1990, S.67); in den Klammern ist der prozentuale Anteil der geförderten Wohnungen am gesamten jährlichen Wohnungsneubau abzulesen

Der soziale Wohnungsbau hatte von 1949 bis 1952 mindestens einen Anteil von 70% aller Neubauten. 1952 wurde mit 317.000 Sozialwohnungen ein Maximum erreicht. Auffällig ist die rasante Steigerung des freifinanzierten Wohnungsbaus. Von 1949 bis 1955 hat sich dieser mehr als verzweifacht. Der massive Anstieg des freifinanzierten Wohnungsbaus erklärt auch den schwindenden Anteil an Sozialwohnungen, obwohl dieser in absoluten Zahlen nur wenig Rückgang zu verzeichnen hatte. Die Neubau-

tätigkeit ermöglichte es, dass 1956 immerhin schon 77% der Haushalte eine eigene Wohnung beziehen konnten, wohingegen es 1950 nur 60% waren.

## 5.5 Zusammenfassung

Die Wohnungszwangswirtschaft, wie es sie in der Weimarer Republik und in Nazi-Deutschland bereits gab, wurde aufgrund der enormen Kriegsschäden fortgeführt. Zur Beseitigung des Wohnungsfehlbestands wurde mit dem *Ersten Wohnbaugesetz* ein Grundgerüst gebildet, das dem sozialen Wohnungsbau einen enormen Aufschwung verschaffte. Die staatlich geförderte Wohnungspolitik, die zu dieser Zeit quasi als alternativlos galt, ermöglichte eine außerordentliche Wohnungsproduktion, die zur Stabilisierung des sozialen Friedens nötig war.

## 6 1956 – 1963: Die Grundzüge des Fördersystems

1956 war zwar die größte Wohnungsnot überwunden und die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik durch ein anhaltendes Wirtschaftswachstum geprägt, aber der Wohnungsmarkt war weiterhin angespannt.

### 6.1 Das Zweite Wohnbaugesetz

1956 wurde das *Zweite Wohnbaugesetz* mit dem Titel *Wohnungsbau- und Familienheimgesetz* erlassen, das bis heute die Grundlage der sozialen Wohnungspolitik ist (vgl. Michels). Im Gegensatz zum 1. WoBauG, das besonders den sozialen Wohnungsbau für die *breiten Schichten* im Fokus hatte, lag dieser beim 2. WoBauG auf der Förderung des Baus von Familieneigenheimen, dem verstärkten Bau von Wohnungen für Wohnungssuchende mit geringem Einkommen und einem qualitativ besseren Wohnungsbau (vgl. Claessens et al. 1974, S.356; vgl. Frerich und Frey 1993b, S.130). Neben bisherigen Gründen der Eigenheimpolitik, Eigenheime aufgrund der Möglichkeit der Selbstversorgung und der geringeren Bombenanfälligkeit zu bauen, setzten sich auch ideologische Beweggründe durch. Der CDU-Politiker Lücke, der das Wohnungsbauministerium 1956 übernahm, sah in der Wohnungspolitik in erster Linie Familienpolitik (vgl. Häußermann und Siebel 2000, S.148). Für ihn sollte die Familie als kleinste Zelle der Gesellschaft mittels der Eigenheimpolitik gestärkt werden (vgl. ebd.). Mit dem sogenannten *Lücke-Plan*

überführte er die Wohnungswirtschaft aus der Zwangswirtschaft in die soziale Marktwirtschaft (Marx).

Mit dem 2. WoBauG wurde auch eine Verlagerung der Finanzierung des Wohnungsbaus aus vorwiegend öffentlichen Mitteln, hin zu einer Förderung des Wohnungsbaus durch Eigen- und Kapitalmarktmitteln forciert (vgl. Frerich und Frey 1993b, S.130). Ebenfalls wurde mit diesem Gesetz die Richtsatzmiete beim sozialen Wohnungsbau durch die Kostenmiete abgelöst. Die Richtsatzmiete war eine starre, von den Landesbehörden pro qm<sup>2</sup> vorgegebene Höchstmiete. Dies führte bei Sozialwohnungen zum Teil zu nicht kostendeckenden Mieten, weshalb die Finanzierung der Wohnungen erschwert wurde. Das Prinzip der Kostenmiete, das bis heute gültig ist, wurde im 2. *WoBauG zulässige Miete* genannt. Dies bedeutete, dass für sozial geförderte Wohnungen nun die Miete zulässig war, die alle laufenden Kosten der Wohnung abdeckt (vgl. GEWOS 1990, S.80). Durch die Höhe der Förderungsmittel und den damit einhergehenden Konditionen, konnten die Bewilligungsstellen die Höhe der Miete beeinflussen. Das hatte zum Vorteil, dass die Mieten auch für ärmere Bevölkerungsschichten tragbar wurden. Der Nachteil daran ist allerdings, dass durch das künstliche Niedrighalten der Mieten ein erhöhter Förderbedarf nötig wurde, und die zur Verfügung stehenden Finanzmittel schneller erschöpft wurden (ebd.).

Neben dem 2. WoBauG, dass die Förderung des Wohnungsbaus priorisierte, wurde auch das *Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht* erlassen. Dieses Gesetz wurde beschlossen, da man davon ausging, die noch anhaltende Wohnungsnot in Kürze überwunden zu haben (vgl. GEWOS 1990, S.84). Ziel des Gesetzes war es, die teilweise noch aus der Weimarer Republik stammenden zwangswirtschaftlichen Maßnahmen aufzuheben, um die kriegsbedingten Eingriffe in das Privateigentum von Althausbesitzern durch ein neues soziales Mietrecht abzulösen (ebd., S.85). Darunter fielen drei zentrale Maßnahmen, die man beenden wollte:

1. Das Mitwirkungsrecht von Wohnungsämtern bei der Neuvergabe von freigewordenen Wohnungen
2. Die gesetzlich geregelte Mietpreisbindung, wonach die Miete nicht frei vereinbart werden durfte
3. Den Kündigungsschutz, wonach es praktisch unmöglich war, ein Mietverhältnis zu beenden

Da die Wohnungszwangswirtschaft nur für den Althausbestand galt, waren starke Verzerrungen in der Miethöhe des Wohnungsmarkts die Folge, die man mit der Aufhebung der Zwangswirtschaft beheben wollte. Ebenso war die Unrentabilität von Althauswohnungen dafür verantwortlich, dass nur die allernötigsten Reparaturen erbracht wurden, und sie daher oftmals zu verfallen drohten (vgl. GEWOS 1990, S.86).

## 6.2 Umfang der Bautätigkeit

Zwischen 1956 und 1962 wurden im Durchschnitt pro Jahr knapp 570.000 Wohnungen gebaut, wie folgende Tabelle zeigt. In Folge eines Konjunkturdämpfers ging der Wohnungsbau 1958 kurzzeitig zurück (vgl. GEWOS 1990, S.74).

<b>Jahr</b>	<b>Neubauwohnungen insgesamt in Tsd.</b>	<b>Neubau von geförderten Wohnungen in Tsd.</b>
<b>1956</b>	592	306 (51,6%)
<b>1957</b>	559	293 (52,4%)
<b>1958</b>	520	269 (51,7%)
<b>1959</b>	589	301 (51,1%)
<b>1960</b>	574	263 (45,8%)
<b>1961</b>	566	242 (42,7%)
<b>1962</b>	573	242 (42,2%)

Eigene Bearbeitung nach (GEWOS 1990, S.74); in den Klammern ist der prozentuale Anteil der geförderten Wohnungen am gesamten jährlichen Wohnungsneubau abzulesen

Die Wohnungspolitik von 1956 bis 1963 lässt sich, zumindest ohne die Vorschau auf die Folgejahre, positiv zusammenfassen. In dieser Periode wurde quasi das Ende der Wohnungsnot erreicht.

## 7 1963-1969: Einführung des Wohngelds

### 7.1 Die Wohnversorgung 1963

Die extreme Wohnungsnot konnte Anfang der 60er Jahre als überwunden, der Wohnungsmarkt allerdings noch nicht als ausgeglichen bezeichnet werden (vgl. GEWOS 1990, S.122).

Zwischen 1950 und 1963 haben sich die Einnahmen der privaten Haushalte fast

verdreifacht, die Kosten für die Wohnung blieben währenddessen konstant bei 10% des Einkommens. 1961 waren in Folge des Baubooms 38% der Wohnungen nach 1948 errichtet (vgl. ebd.).

Der Wohnungsfehlbestand wurde Anfang der 1960er auf 3 Mio. Wohnungen beziffert, weshalb noch immer 1,3 Haushalte auf eine Wohnung kamen. Der Bestand an Wohnungen hatte sich gegenüber 1956 allerdings um 20% erhöht, während die Zahl der Haushalte nur um 5% gestiegen war (vgl. GEWOS 1990, S.120). Die Wohnungspolitik spielte nur noch eine untergeordnete Rolle im Politalltag, und trotzdem waren die Positionen der Parteien auf vielen Feldern der Wohnungspolitik, ganz im Gegensatz zu den direkten Nachkriegsjahren, kontrovers und zwischen den Parteien umstritten (vgl. ebd., S.123). Die CDU und ihr damaliger Koalitionspartner FDP forderten eine Liberalisierung des Wohnungsmarkts. Während die CDU einen familiengerechten Wohnungsbau und eine breite Streuung von Eigentum in Arbeiterhand forcierte, forderte die FDP eine vollkommene Überführung des Wohnungsmarkts in die Marktwirtschaft. Nach dem Willen der FDP sollten alle staatlichen Eingriffe in den Wohnungsmarkt beendet werden (ebd., S.124). Die SPD hingegen stellte sich vehement gegen den geplanten Abbau der Wohnungszwangswirtschaft der Regierung, wollte nach und nach aber auch die Überführung des Wohnungsmarkts in die soziale Marktwirtschaft. Die SPD forderte, den von der CDU und FDP betriebenen Abbau der öffentlichen Förderung des Wohnungsbaus zu stoppen und die Förderung in unterversorgten Gemeinden zu intensivieren. Um auf Haushaltsneugründungen, Sanierungsmaßnahmen oder wirtschaftliche Wandlungsprozesse reagieren zu können, sollten laut SPD auch nach der Überwindung der Wohnungsnot jährlich 400.000 bis 450.000 Wohnungen gebaut werden (vgl. GEWOS 1990, S.125).

Die Wohnungspolitik zwischen 1963 und 1969 konzentrierte sich auf drei wesentliche Bereiche:

1. Fortsetzung des Abbaus der Wohnungszwangswirtschaft im Sinne des *Lücke-Plan*
2. die Einführung einer allgemeinen subjektbezogenen Beihilfe (Wohngeld)
3. Reformen im Bereich der Wohnungsbauförderung durchsetzen



## 7.2 Aufhebung der Wohnraumzwangswirtschaft

Die Wohnraumzwangsbewirtschaftung wurde für alle Städte und Gemeinden im Sinne des *Lücke-Plans* ab 1963 aufgehoben, die einen Wohnungsfehlbestand von unter 3% vorzuweisen hatten und somit zu den *weißen Kreisen* gehörten (vgl. Frerich und Frey 1993b, S.131; vgl. GEWOS, S.153). Damit wurden auch im Altbaubestand die Mieterhöhung zugelassen. Im freifinanzierten Wohnungsbau gab es bereits vorher keine Mietbindung mehr und im steuerfinanzierten Wohnungsbau durfte die Miete zwar auch frei vereinbart werden, die Höhe musste sich aber an den Kosten orientieren (ebd.). Für die sogenannten *schwarzen Kreise*, bei denen der Wohnungsfehlbestand über 3% lag (Hamburg, Berlin, München), galt die Wohnraumzwangsbewirtschaftung weiterhin. Ebenso für den sozialen Wohnungsbau und die gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften (vgl. Häußermann und Siebel 2000, S.159).

## 7.3 Einführung der Subjektförderung - Wohngeld

Im Zuge der Deregulierung erwartete man Mietpreiserhöhungen (die auch eintraten) weshalb man die Frist zur Beendigung der Wohnungszwangswirtschaft mancherorts dreimal verschieben musste (vgl. GEWOS 1990, S.156). Die Mietsteigerungen wollte man ab 1965 mit einer neuen Förderungsform, der *Subjektförderung* ausgleichen, damit die Mietbelastungen auch für Haushalte mit geringem Einkommen tragbar blieben (vgl. Frerich und Frey 1993b, S.132). Die *Subjektförderung* wurde nun der *Objektförderung* vorgezogen, um dem Ziel, der Liberalisierung des Wohnungsmarkts, gerecht zu werden. Im Gegensatz zur Objektförderung, die mit staatlichen Mitteln die Miethöhe mitbestimmte, überlässt das Prinzip der Subjektförderung dem Wohnungsmarkt die Höhe der Miete, in dem die Zahlungsfähigkeit der MieterIn bzw. EigentümerIn gestärkt wird (vgl. Häußermann und Siebel 2000, S.159).

Grundlagen des allgemeinen Wohngelds, anfänglich noch Wohnbeihilfe genannt, wurden bereits 1960 und 1963 mit dem *Abbaugesetz* und dem Gesetz über Wohnbeihilfen erlassen (vgl. GEWOS 1990, S.146). Das Gesetz galt bis 1965 zunächst nur in den *weißen Kreisen*, also nur dort, wo die Zwangswirtschaft bereits abgebaut war. Das Wohngeld wurde vom Staat als Mietzuschuss oder Lastenzuschuss (beim Kauf von Eigentum) gezahlt, wenn eine gesetzlich definierte Angemessenheit der Wohnung (Größe im Verhältnis zur Zahl der Haushaltsmitglieder) nicht überschritten wurde (vgl. Häußermann und Siebel 2000, S.159).

Mit der Einführung des Wohngelds war die Entwicklung des zweiten wichtigen Instruments der Wohnungspolitik vorerst beendet und stand vollwertig neben der Objektförderung, die bisher die Wohnungspolitik beherrschte (vgl. GEWOS 1990, S.150).

Allerdings wurde die Existenz dieses neuen Instrumentariums nur sehr schleppend in der Bevölkerung bekannt, weshalb die Bundesregierung vom Bundestag aufgefordert wurde, sich für eine umfassende Aufklärung der Bevölkerung einzusetzen (vgl. ebd.).

#### **7.4 Anpassung des Mietrechts**

Neben dem Wohngeld sollte als Reaktion auf den Abbau der Zwangswirtschaft auch das Mietrecht angepasst werden, da ansonsten das Mietrecht aus der Zeit um die Jahrhundertwende wirksam geworden wäre, was von keinem gewollt war (vgl. ebd., S.159). Die ursprüngliche Fassung des Mietrechts im BGB sah eine möglichst große Vertragsfreiheit vor. Wohnungen wurden nicht anders behandelt, als andere vermietbare Gegenstände. Der Gesetzgeber stand daher im Wesentlichen vor der Aufgabe, eine ausgewogene Formulierung für den Kündigungsschutz innerhalb des BGB zu finden, um einen Interessensausgleich zwischen dem im Grundgesetz geregelten Recht auf freie Verfügbarkeit über ihr Eigentum der VermieterInnen und den MieterInnen, deren soziale Existenz nicht gefährdet werden durfte, zu finden (vgl. ebd.). Der Gesetzgeber erließ daraufhin ein Gesetz, dass dem/der EigentümerInnen ein Kündigungsrecht ohne Angabe von Gründen einräumte, worauf die MieterInnen nur in einem Härtefall auf Fortsetzung des Mietverhältnisses klagen konnten (vgl. GEWOS 1990, S.161). Diese Praxis war sehr umstritten, da man den EigentümerInnen eine sehr starke Position einräumte, weshalb es kurz darauf wieder abgeändert wurde. Im Anschluss wurde ein Gesetz erlassen, das den Gerichten ermöglichte, die Interessen beider Parteien gleichwertig gegeneinander abzuwägen (vgl. ebd.). Zudem erhielten die Gerichte die Möglichkeit, in Härtefällen das Mietverhältnis auf unbestimmte Zeit zu verlängern. Dies war insbesondere zum Schutz älterer Menschen gedacht (vgl. ebd.).

#### **7.5 Neubestimmung der Objektförderung**

Die Subventionssummen des sozialen Wohnungsbaus mussten in Folge von Baupreissteigerungen stetig angepasst werden, um noch tragbare Mieten erzielen zu

können. Mit dem Wohnungsbauänderungsgesetz und dem Wohnbindungsgesetz von 1965 wurden zwei Gesetze erlassen, mit denen ein 2. *Förderweg* geschaffen wurde, der weniger subventionsintensiv sein sollte (vgl. Frerich und Frey 1993b, S.131). Der Wohnungsbau wurde im 2. Förderweg nicht mehr so stark gefördert, wie bisher. Dafür wurden die Einkommensgrenzen für Wohnungen nach dem 2. Förderweg in der Regel um 40%, sowie die Wohnflächen um 20% erhöht, um Anreize für den Wohnungsmarkt zu bieten. Den Bauherren wurden dafür Aufwendungszuschüsse oder Aufwendungsdarlehen gewährt, die nach 10 bis 14 Jahren nach Fertigstellung der Wohnung getilgt werden mussten. In diesem Zeitraum unterlagen die Wohnungen den Bestimmungen des 2. Förderwegs (Belegungsbindung, Mietpreisbindung), ehe sie nach der Tilgung in den freifinanzierten Wohnungsmarkt übergingen (vgl. GEWOS 1990, S.9). Ein Augenmerk des 2. Förderwegs lag auch auf der Eigentumsbildung. Man erhoffte sich durch die Eigentumsbildung, eine Umzugskette in Gang zu setzen, von der letztlich auch die einkommensschwächeren Haushalte profitierten (vgl. ebd., S.138).

## **7.6 Probleme des sozialen Wohnungsbaus**

### **- Die Fehlbelegung**

Während die Fördermittel für den Wohnungsbau knapper wurden, wurden vermehrt Probleme des sozialen Wohnungsbaus sichtbar. Insbesondere die Fehlbelegung wurde häufig thematisiert und kritisiert. Problematisch war vor allem die Überprüfung der Personen auf deren Berechtigung, eine Sozialwohnung beziehen zu dürfen. Die Überprüfung fand nur vor dem Einzug in die Wohnung statt. Sollte die Person im Laufe der Jahre mehr Geld verdienen, und somit eigentlich nicht mehr für eine Sozialwohnung berechtigt sein, wurde dies nicht mehr überprüft. Dieses Problem wurde bei der Konzipierung des Wohnungsbauänderungsgesetzes 1965 zwar diskutiert, dann aber als zu kompliziert beiseitegelegt, um die Verabschiedung des Gesetzes nicht zu gefährden (vgl. GEWOS 1990, S.143). Die Bundesregierung konnte aufgrund fehlender Ersatzwohnungen nicht mit Zwangsmaßnahmen auf die Fehlbelegung reagieren, weshalb sie MieterInnen fehlbelegter Wohnungen zum freiwilligen Auszug aufforderte (vgl. ebd.).

### **- Die Verzerrung der Mietenstruktur**

Ein weiteres Problem wurde die Verzerrung der Mietenstruktur innerhalb des sozialen Wohnungsbaus. Die älteren Sozialwohnungen hatten aufgrund von Baupreissteigerungen in den 60er Jahren erhebliche Kostenvorteile. Da die Kostenmiete allerdings maßgeblich durch die historischen Kosten bestimmt wurden, hatten die MieterInnen dieser Wohnungen deutliche finanzielle Vorteile (vgl. GEWOS 1990, S.144). Als Maßnahme auf diese Mietenverzerrung, wurde eine Verzinsung der Baudarlehen für die bis 1959 errichteten Wohnungen geschaffen. Ziel der Zinserhöhung war es unter anderem, neue Fördermaßnahmen im sozialen Wohnungsbau durch den Rückfluss an Mitteln finanzieren zu können (vgl. ebd.). Für die betroffenen MieterInnen bedeutete die Zinserhöhung eine Mieterhöhung von teilweise 10% der bisherigen Mietkosten (vgl. ebd.).

### 7.7 Umfang der Bautätigkeit

Die folgende Tabelle stellt die fertiggestellten Wohnungen insgesamt, sowie die fertiggestellten Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus zwischen 1963 und 1969 dar.

<b>Jahr</b>	<b>Neubauwohnungen insgesamt in Tsd.</b>	<b>Neubau von geförderten Wohnungen in Tsd.</b>
<b>1963</b>	570	218 (38%)
<b>1964</b>	624	260 (41,6%)
<b>1965</b>	592	209 (35,3%)
<b>1966</b>	605	172 (28,4%)
<b>1967</b>	572	198 (34,6%)
<b>1968</b>	520	204 (39,2%)
<b>1969</b>	500	165 (33%)

Eigene Bearbeitung nach (GEWOS 1990, S.165); in den Klammern ist der prozentuale Anteil der geförderten Wohnungen am gesamten jährlichen Wohnungsneubau abzulesen

1964 wurde der bisher höchste Stand an fertiggestellten Wohnungen nach dem Zweiten Weltkrieg erreicht. Der soziale Wohnungsbau nahm in den folgenden Jahren deutlich ab und lag 1969 bei nur noch 165.000 erstellten Wohnungen.

## 7.8 Zusammenfassung

Die Liberalisierung des Wohnungsmarktes wurde kontinuierlich vorangetrieben. Im Zuge dessen wurde die Wohnungszwangswirtschaft aufgehoben und zum ersten Mal der Wohnberechtigungsschein eingeführt, wodurch nicht mehr die Wohnungsämter MieterInnen den Wohnungen zuwiesen, sondern die VermieterInnen ein Mitspracherecht bei der Auswahl bekamen (vgl. GEWOS 1990, S.172).

Aufgrund der Liberalisierung und der anschließend steigenden Mieten wurde mit dem Wohngeld die Subjektförderung neben der bisherigen Objektförderung etabliert. Obwohl das Augenmerk auf dem Bau von Eigenheimen lag, sank die Zahl der neugebauten Eigenheime von 200.000 im Jahr 1964 auf 160.000 im Jahr 1969 (vgl. ebd.). Trotz der Fertigstellung von durchschnittlich 570.000 Wohnungen pro Jahr, galt der Wohnungsmarkt noch immer nicht als ausgeglichen. 1969 ging man davon aus, dass ca. 800.000 Wohnungen fehlten. Die Qualität des Wohnens wurde aber deutlich besser (vgl. Frerich und Frey 1993b).

## 8 1970 – 1981: neue „Wohnungsnot“ trotz Bauboom

### 8.1 Die Wohnversorgung Anfang der 70er Jahre

1969 wurde die Schwarz-Rote Koalition durch die Sozialliberale Koalition aus SPD und FDP abgelöst (vgl. bpb 2005). Die neue Regierung startete mit ca. 800.000 fehlenden Wohnungen. Hinzu kommt, dass in den 60er Jahren die Bevölkerung um 7% auf 60,8 Millionen Einwohner gewachsen ist (vgl. Sensch 2007). Währenddessen wuchs die Zahl der Privathaushalte, aufgrund der Tendenz hin zu kleineren Haushalten, allerdings um fast 15%, von 19,4 Mio. auf 22,2 Mio. Haushalte an (vgl. Sensch 2007). Daraus ergab sich, falls man jedem Haushalt eine Wohnung zuweisen wollte, ein Fehlbedarf von mehr als 1,8 Millionen Wohnungen (vgl. GEWOS 1990, S.180). Im Vergleich zur Vorperiode, in der auf eine Wohnung 1,11 Haushalte kamen, teilten sich zu Beginn der sozialliberalen Periode im Durchschnitt 1,09 Haushalte eine Wohnung. Der Wohnungsmarkt hatte sich somit etwas entspannt, von einer Beseitigung des Wohnungsmangels konnte man allerdings nicht sprechen (vgl. ebd., S.180).

Trotz der Bemühungen in den Vorjahren, die Qualität des Wohnens zu steigern, wiesen viele Wohnungen Ende der 60er Jahre weiterhin erhebliche Mängel auf. 1968 verfügten lediglich zwei Drittel aller Wohnungen über ein Bad und WC und nur 45%

dieser Wohnungen über eine Sammelheizung. In mehr als 32% der Wohnungen fehlte ein WC und in 21% sogar WC und Bad (vgl. ebd., S.180). Mit Beginn der 70er Jahre kam es, in Folge der Expansion des Masseneinkommens, zu einer verstärkten Nachfrage an Wohnungen. Zusätzlich stieg die Nachfrage an Wohnfläche. Die Nachfrage traf allerdings auf zu wenig Angebot, weshalb es zu hohen Baupreissteigerungen kam. Die bisherigen Versuche, das Eigentum zu fördern und einer breiten Masse zur Verfügung zu stellen, sind bisher nicht aufgegangen. Der Anteil an Eigentümerhaushalten lag 1969 bei nur 36% (vgl. ebd., S.182). Die Politik sah ihre Aufgabe aufgrund der Entwicklung in den letzten Jahren deshalb darin, mehr Eigentum zu bilden und die Qualität der Wohnungen deutlich anzuheben.

In Hinblick auf den sozialen Wohnungsbau kündigte der damalige Bundeskanzler Brandt an, ein langfristiges, am Bedarf orientiertes Programm des sozialen Wohnungsbaus aufzustellen und das Wohngeldgesetz zu verbessern. Helmut Schmidt knüpfte 1974 daran an und forderte eine neue Bestandspolitik und ein neues Kündigungsgesetz. In der Wohnungsproduktion strebte man das jährliche Ziel von 400.000 bis 450.000 Wohnungen an, wovon 200.000 bis 250.000 Sozialwohnungen werden sollten (vgl. 1974 - 1982, Bundesrepublik Deutschland 2008).

## **8.2 Die Modernisierung des Wohnbestandes**

Helmut Schmidt kündigte 1976 in einer Rede an, dass die Verbesserung der Wohnungen und die Wohnumwelt zu einem Schwerpunkt der Wohnungs- und Städtepolitik werden soll (1974 - 1982, Bundesrepublik Deutschland 2008, S.834). Die Umorientierung vom Neubau hin zu einer Modernisierungspolitik war insbesondere die Folge der Monotonie und der unzureichenden Lebensqualität in den neuen Großsiedlungen (vgl. ebd.). Deshalb orientierte man sich wieder mehr auf die Innenstädte mit deren urbanen Qualitäten und gründerzeitlichen Quartieren. Ein weiteres Problem war die *Stadtflucht*. Vor allem die Besserverdienenden zogen aus den Städten in das Umland. Dies hatte zur Folge, dass die sozial schwächeren Menschen allein in den Innenstädten zurückblieben. Darunter litt zum einen die Infrastruktur der Innenstädte, zum anderen die Umwelt durch erhöhtes Verkehrsaufkommen durch Pendler (vgl. ebd., S.834).

Um die *Stadtflucht* zu bekämpfen, wurde das bereits 1971 erlassene *Städtebauförderungsgesetz* (StBauFG) weiter ausgedehnt. Dieses Gesetz sollte vor

allein die Erhaltung, Erneuerung und Strukturverbesserung von Innenstadtgebieten durch Sanierungsmaßnahmen ermöglichen. 1976 wurde das *Modernisierungsgesetz* (WoModG) erlassen, dass die Lücke zwischen den Neubauten nach dem 2. WoBauG und den Sanierungsmaßnahmen des StBauFG durch Modernisierungen schließen sollte (vgl. 1974-1982, Bundesrepublik Deutschland 2008, S.835). Die Modernisierungen wurden finanziell durch staatliche Zuschüsse, zinsgünstige Darlehen, Aufwendungszuschüsse, Wohnbauprämien oder auch Steuer- und Gebührenvergünstigungen unterstützt (vgl. ebd.). Die Förderung wurde mit dem Ziel gewährt, damit die Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit guten und finanzierbaren Wohnungen verbessert werden konnte. Wurde eine Modernisierung staatlich bezuschusst, so galt für diese Wohnung, dass die Mietsteigerung nicht mehr frei bestimmt werden durfte (vgl. ebd.). Im Zuge der Wohnungsmodernisierungsprogramme wurden zwischen 1974 und 1979 insgesamt 350.000, überwiegend Mehrfamilienhäuser, modernisiert (vgl. Frerich und Frey 1993b, S.369). Problematisch an dem Modernisierungsgesetz war allerdings, dass hauptsächlich Nachkriegsbauten modernisiert wurden, und nicht die eigentlich dringenderen Altbaubestände. Zudem wurden in Gebieten mit einer hohen Mietnachfrage die staatlichen Zuschüsse nur selten in Anspruch genommen, da die VermieterInnen die Mietsteigerungen sonst nicht frei bestimmen durften (vgl. ebd.).

### **8.3 Neuerungen des sozialen Wohnungsbaus**

#### *Neues Fördersystem*

Aufgrund der Engpässe auf dem Wohnungsmarkt, beschloss die Bundesregierung Anfang der 70er Jahre, den öffentlich geförderten Wohnungsbau wieder auf eine jährliche Bauleistung von 200.000 bis 250.000 Wohnungen zu erhöhen. Diese Wohnungen sollten durch ein bedarfsorientiertes Fördersystem erreicht werden. Das Förderprogramm beinhaltete: eine Grundförderung mit erhöhten Einkommensgrenzen, ein Intensivprogramm zur Wohnraumversorgung von benachteiligten Gruppen, sowie ein Regionalprogramm in Bedarfsbrennpunkten (vgl. GEWOS 1990, S.195).

Das Regionalprogramm gewann dabei besonders an Bedeutung. Zielgruppe des Programms waren Haushalte, die für den sozialen Wohnungsbau zu viel, für den freifinanzierten Wohnungsmarkt allerdings zu wenig verdienten. Diese Haushalte

erhielten ein zinsloses Aufwendungsdarlehen über 14 Jahre, um die Mieten oder Lasten zu verringern. Man ging davon aus, dass sich das Einkommen der Haushalte im Laufe der Jahre erhöhen würde und diese im freifinanzierten Wohnungsmarkt Fuß fassen könnten (vgl. ebd., S.196).

### *Fehlbelegungsabgabe*

Die Fehlbelegung von öffentlich geförderten Wohnungen durch MieterInnen mit zu hohem Einkommen blieb auch in den 70er Jahren ein Kritikpunkt. Schätzungen gingen davon aus, dass zwischen 30 und 40% der Sozialwohnungen von sogenannten *Fehlbelegern* bewohnt wurden (vgl. 1974 - 1982, Bundesrepublik Deutschland 2008, S.837). Da das Dauerwohnrecht auch bei Haushalten mit zu hohem Einkommen nicht angetastet werden konnte, einigte man sich zunächst darauf, zumindest die Vergabe älterer preisgünstiger Sozialwohnungen neu zu regeln (vgl. GEWOS 1990, S.196). Bei Neubelegung von älteren Sozialwohnungen sollten nur noch Haushalte berücksichtigt werden, die 20% unter der Bemessungsgrenze lagen. Gleichzeitig erhöhte man die geltende Bindungsfrist von Sozialwohnungen von fünf auf zehn Jahre, um die soziale Versorgung für einen längeren Zeitraum zu garantieren (vgl. ebd.). Mit dem *Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung und der Mietverzerrung im Wohnungswesen* (AFWoG) wurde 1981 letztlich ein Gesetz erlassen, um die Subventionierung von MieterInnen mit zu hohem Einkommen in Sozialwohnungen, abzubauen. Damit wurde die *Fehlbelegungsabgabe* eingeführt (vgl. ebd., S.202). Die Fehlbelegungsabgabe galt für MieterInnen in Gemeinden mit mindestens 300.000 Einwohnern, deren Einkommen die Einkommensgrenze um mehr als 20% überstieg. Damit wollte man die Fehlsubventionierungen mindern und mit den Einnahmen neue Sozialwohnungen fördern (vgl. 1974 - 1982, Bundesrepublik Deutschland 2008, S.837).

## **8.4 Mietenpolitik**

Die steigenden Mieten in vielen Gebieten mit erhöhtem Wohnraumbedarf wurden zum Anlass genommen, die Rechte der MieterInnen weiter zu stärken. Mit dem *Mietrechtsverbesserungsgesetz* (MietVerbG) von 1971 wurden Bestimmungen gegen Mietwucher und Mietpreiserhöhungen verschärft und zur Regelung der Miethöhe der Begriff der *ortsüblichen Vergleichsmiete* eingeführt. Seither haben MieterInnen quasi ein Dauerwohnrecht, das nur bei Eigenbedarf oder Vertragsverletzungen der Mieter-



Innen gekündigt werden durfte (vgl. GEWOS 1990, S.223). Ab 1974 galt dann eine dauerhafte gesetzliche Einengung des Mieterhöhungsspielraums im Rahmen der ortsüblichen Vergleichsmiete (vgl. ebd., S.224). Da man einen Investitionseinbruch im freifinanzierten Wohnungsmarkt aufgrund der neuen Mieterschutzgesetze befürchtete, wurde 1981 über ein Mietrechtsänderungsgesetz diskutiert, das vorsah, die Rahmenbedingungen des freifinanzierten Wohnungsbaus zu verbessern. Deshalb sollte die Rechtsstellung der MieterInnen bei Modernisierungsmaßnahmen eingeschränkt, sowie Staffelmieten für Wohnungen, die nach dem 1.1.1980 fertiggestellt wurden, erlaubt werden (vgl. ebd., S.228).

## **8.5 Probleme des sozialen Wohnungsbaus**

Der soziale Wohnungsbau der 70er Jahre ging mit diversen Problemen einher. Die Mieten von mietpreisgebundenen Wohnungen stiegen aufgrund einer degressiven Subventionspolitik (in einem festgelegten Rhythmus abnehmende Aufwendszuschüsse, um einen Teil der Kosten auf die MieterInnen zu übertragen) an, Mietverzerrungen waren gravierend und gegen das Problem der Fehlbelegung wurde lange Zeit nichts getan (vgl. 1974 - 1982, Bundesrepublik Deutschland 2008, S.838). Die degressive Subventionspolitik hatte einen Mietenanstieg von 1,50 DM/qm bis 4,03 DM/qm zur Folge. Aufgrund einer falschen Prognose der Einkommensentwicklung, die viel zu optimistisch eingeschätzt wurde, wurde der Mietenanstieg schnell zu einem Problem, das Nachsubventionierung benötigte (vgl. ebd.).

Der soziale Wohnungsbau verlor aufgrund der Probleme zunehmend seine Vorteile gegenüber dem freifinanzierten Wohnungsbau. Innerhalb der Parteien gab es einen Konsens, dass der soziale Wohnungsbau eine Reform und Neuorientierung benötigt. Die Frage war allerdings, wie dies bewerkstelligt werden sollte. Die Marktwirtschaftler forderten die Politik mit Nachdruck dazu auf, den sozialen Wohnungsbau in den freien Markt zu überführen, da mittlerweile ein Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage bestehen würde und man mit dem Wohngeld ein gutes Instrument zur direkten Förderung hätte (vgl. 1974 - 1982, Bundesrepublik Deutschland 2008, S.840). Auch die CDU/CSU sah die Überführung des Sozialwohnungsbestandes in die soziale Marktwirtschaft mittels Privatisierung als wünschenswert an (vgl. ebd., S.840).

## 8.6 Die „neue Wohnungsnot“ Anfang der 80er Jahre

Nach einem starken Bauboom 1973 und 1974 mit 714.000 und 604.000 gebauten Wohnungen brach der Wohnungsbau aufgrund von Inflationsbefürchtungen in den Folgejahren stark ein und blieb bis 1982 deutlich unter dem gesteckten Ziel, durchschnittlich 400.000 bis 450.000 Wohnungen pro Jahr zu bauen (vgl. 1974 - 1982, Bundesrepublik Deutschland 2008; GEWOS 1990). Besonders die Fertigstellungen des sozialen Wohnungsbaus nahmen ab. Während zwischen 1966 und 1972 noch zwischen 165.000 und 203.000 Sozialwohnungen gebaut wurden, lagen die Fertigstellungen zwischen 1973 und 1982 bei durchschnittlich 130.000 Sozialwohnungen (vgl. ebd.). Die Ursachen für den Rückgang des sozialen Wohnungsbaus waren die steigenden Bau- und Grundstückspreise, die Konzentration der Fördermittel auf die Eigentumsförderung und eine Fehleinschätzung der Wohnungsnachfrage (vgl. ebd.).

Entgegen der Einschätzung, dass sich der Wohnungsmarkt, insbesondere nach den Boomjahren 1973 und 1974, die zu einer Überfütterung der Märkte und Diskussionen um Leerstand führten, weiter entspannen wird, entstand 1979/1980 eine „neue Wohnungsnot“ (vgl. 1974 - 1982, Bundesrepublik Deutschland 2008; GEWOS 1990). Der Mangel an Wohnungen spitzte sich vor allem in den Städten für einkommensschwache Gruppen zu. Ende der 70er Jahre ging man davon aus, dass 24,2 Mio. Haushalte nur 23,4 Mio. Wohnungen gegenüberstanden. Kritisch wurden ab 1980 auch die aufkommenden spekulativen Umwandlungen von Miet- zu Eigentumswohnungen betrachtet. In München wurden 1978 lediglich 30 bis 40 Altbauten in Eigentumswohnungen umgewandelt, zwei Jahre später, 1980, lag diese Zahl schon bei 3.600 Wohnungen, worunter ein Drittel Sozialwohnungen waren (vgl. ebd., S.843). Die Umwandlung von Sozialwohnungen in Eigentum der MieterInnen war seitens der Politik erwünscht, da man die Einnahmen wieder in den Wohnungsbau investieren wollte. Allerdings gingen über die Hälfte der Sozialwohnungen nicht an die MieterInnen, sondern wurden an Dritte veräußert (vgl. ebd., S.844).

Die Politik sah sich gezwungen, auf diese Missstände zu reagieren und maß der Wohnungspolitik wieder mehr Aufmerksamkeit zu. Der Bundesfinanzminister stellte allerdings klar, dass die Förderinstrumente mit dem bisherigen Fördervolumen auskommen mussten (vgl. 1974 - 1982, Bundesrepublik Deutschland 2008, S.844). Aus diesem Grund forderte die CDU/CSU mehr und mehr marktwirtschaftliche Elemente in den sozialen Wohnungsbau miteinfließen zu lassen, damit trotz gestie-

gener Kosten und gleichbleibendem Fördervolumen, mehr Wohnungen gebaut werden konnten. Wie in 7.3 bereits erwähnt, wurden von der Bundesregierung daraufhin auch Staffelmieten für Wohnungen, die nach dem 1.1.1980 errichtet wurden, zugelassen und das Vergleichsmietenverfahren vereinfacht, um private Anleger zu mobilisieren. Für die MieterInnen wurde als Kompensation Verbesserungen des Wohngeldes, im Mieterschutz und der Eigentumsförderung beschlossen (vgl. ebd.).

### 8.7 Umfang der Bautätigkeit

<b>Jahr</b>	<b>Neubau Wohnungen insg. in Tsd.</b>	<b>Neubau von geförderten Wohnungen in Tsd.</b>
<b>1970</b>	478	165 (34,5%)
<b>1971</b>	555	195 (35,1%)
<b>1972</b>	661	182 (27%)
<b>1973</b>	714	127 (17,7%)
<b>1974</b>	604	153 (25,3%)
<b>1975</b>	437	153 (35%)
<b>1976</b>	392	134 (34,1%)
<b>1977</b>	409	113 (27,6%)
<b>1978</b>	368	135 (36,7%)
<b>1979</b>	358	109 (30,4%)
<b>1980</b>	389	97 (24,9%)
<b>1981</b>	365	93 (25,4%)

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2000; in den Klammern ist der prozentuale Anteil der geförderten Wohnungen am gesamten jährlichen Wohnungsneubau abzulesen

Die Bautätigkeit erreichte, durch die Inflation bedingt, 1972 und 1973 ihren Höhepunkt und sank danach deutlich ab. Die Neubautätigkeit im sozialen Wohnungsbau wurde, bis auf zwei Ausreißer 1973 und 1978, kontinuierlich zurückgefahren.

### 8.8 Zusammenfassung

Die Liberalisierung des Wohnungsmarkts schritt weiter voran. Der soziale Wohnungsbau hatte nicht mehr die Versorgung der *breiten Massen* in der Bevölkerung zum Ziel. Anstelle dessen rückte nun das Wohngeld in den Vordergrund, das als soziales

Korrektiv den sozialen Wohnungsbau in seiner bisherigen Form ablösen sollte. Als eine Reaktion der Liberalisierung wurde das Mietrechtsverbesserungsgesetz erlassen, das eine Mietpreisexplosion im Rahmen der Liberalisierung verhinderte.

## **9 1982-1988: Deregulierung und Dezentralisierung**

Die Periode von 1982 bis 1989 wird in der Fachliteratur häufig mit den Begriffen *Deregulierung* und *Dezentralisierung* in Verbindung gebracht (vgl. Flagge und Andritzky 1999 S.101; 1982 - 1989, Bundesrepublik Deutschland 2005, S.693; GEWOS 1990, S.247). Im Folgenden soll geklärt werden, weshalb man diese Begriffe mit der Wohnungspolitik kurz vor der Wiedervereinigung Deutschlands, verbindet.

### **9.1 Die Wohnversorgung 1982**

Ende 1982 hatte Deutschland 61,5 Millionen Einwohner, die sich auf 25,3 Millionen Haushalte aufteilten. Der Wohnungsbestand in Deutschland umfasste knapp 26,1 Millionen Wohnungen, weshalb rein rechnerisch auf jeden Haushalt 1,03 Wohnungen entfielen (vgl. GEWOS 1990, S.253). Allerdings gab es in der Wohnversorgung regionale Unterschiede. Insbesondere Ballungszentren mangelte es an Wohnraum für einkommensschwache Haushalte. Die Qualität der Wohnungen wurde stetig besser. 90% der Wohnungen verfügten in der Mitte des Jahres 1982 über ein Bad und WC. Neben der Qualität stieg auch die Wohnfläche in den letzten dreizehn Jahren um 43%, womit jeder Person durchschnittlich 34,7qm Wohnfläche zur Verfügung standen (vgl. ebd., S.255).

### **9.2 Die Deregulierung des Wohnungsmarkts**

Unter *Deregulierung* versteht man grundsätzlich die Verringerung staatlicher Eingriffe in das Marktgeschehen, um u.a. für Unternehmen größere Entscheidungsspielräume zu schaffen, Wirtschaftswachstum zu begünstigen und durch mehr Wettbewerb sinkende Preise zu schaffen (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung). Gleich zu Beginn seiner Amtszeit als Bundeskanzler, forderte Helmut Kohl im Oktober 1982 *mehr Markt und weniger Staat* und forderte damit auch eine Deregulierung der Wohnungspolitik (1982 - 1989, Bundesrepublik Deutschland 2005, S.685).

Die Deregulierungsforderung in der Wohnungspolitik führte u.a. beim Mietrecht, dem

sozialen Wohnungsbau und der Wohnungsgemeinnützigkeit zu weitreichenden Änderungen, worauf im Folgenden näher eingegangen wird.

### *Änderungen im Mietrecht*

Das bereits 1981 diskutierte *Mietrechtsänderungsgesetz* (siehe 8.4) wurde von der neuen Regierung bereits im Dezember 1982 mit einer stärkeren Fokussierung auf wirtschaftspolitische Aspekte unter dem Namen *Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen* verabschiedet und war in der Öffentlichkeit sehr umstritten (vgl. Frerich und Frey 1993b, S.371). Das Gesetz erlaubte bei neuen Mietverträgen die Vereinbarung von *Staffelmieten*, die bisher verboten waren, sowie Zeitmietverträge ohne Kündigungsschutz (vgl. ebd.). Die Investitionen in den Mietwohnungsbau sollten durch die Staffelmieten gefördert werden, da diese eine bessere Kalkulation der Wohnungsbauinvestition zuließen (vgl. GEWOS 1990, S.285). Von Zeitmietverträgen erhoffte man sich, dass Wohnungen, die für einen baldigen Eigentumsbedarf oder bauliche Änderungen vorübergehend leer stehen, zumindest bis dahin vermietet werden (vgl. ebd.).

Außerdem wurde mit dem Gesetz beschlossen, dass man sich zur Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete in den Mietspiegeln nur noch auf die Mieten der letzten drei Jahre bezog (vgl. Frerich und Frey 1993b, S.371; 1982 - 1989, Bundesrepublik Deutschland 2005, S.689). Den VermieterInnen wurde es im Zuge dessen ermöglicht, die Obergrenze des Mietspiegels als Miete zu verlangen, anstatt sich wie bisher am Mittelwert des Mietspiegels orientieren zu müssen (vgl. Frerich und Frey 1993b, S.371).

### *Änderungen im sozialen Wohnungsbau*

Für die Bundesregierung war eines der Hauptziele des sozialen Wohnungsbaus das Beheben von Wohnraummangel. Mitte der 80er Jahre vertrat die Bundesregierung die Meinung, dass man dieses Ziel erreicht habe und man sich daher aus der staatlichen Förderung zurückziehen könne (vgl. Frerich und Frey 1993b, S.373). Aus diesem Grund beschloss die Regierung, dass sich die direkte staatliche Förderung nur noch auf Eigentumsmaßnahmen für Familien mit geringem Einkommen konzentrieren soll. Mietwohnungen sollten nur noch in Ausnahmefällen und in einem sehr geringen Umfang staatlich gefördert werden (vgl. ebd.). Der Rückzug aus der Förderung des sozialen Wohnungsbaus drückte sich deutlich in Zahlen aus. Während 1982 noch 1,4 Mrd. DM für den sozialen Wohnungsbau aufgewendet und damit 99.613 Wohnungen

gebaut wurden, belief sich die Förderung 1987 auf nur noch 450 Millionen DM und einem Bauvolumen von rund 41.000 geförderten Wohnungen (vgl. 1982 - 1989, Bundesrepublik Deutschland 2005, S.693).

### *Wohnungsgemeinnützigkeit*

Die *gemeinnützigen Wohnungsbauunternehmen* (GWU) waren für den Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg von großer Bedeutung. Teilweise errichteten sie in der Nachkriegszeit zwei Fünftel aller Neubauwohnungen (vgl. Frerich und Frey 1993b, S.377). Und zwischen 1949 und 1978 errichteten sie mit 4.409.136 Wohnungen über ein Viertel aller in dieser Zeit gebauten Wohnungen, womit sie ca. 10 Millionen Menschen mit einer Wohnung versorgten (vgl. Frerich und Frey 1993b, S.377). In ihrem Besitz befanden sich Ende 1986 über 3,3 Millionen Wohnungen, wovon mehr als 2,7 Millionen nach 1949 errichtet wurden und davon 2,4 Millionen Sozialwohnungen noch den „Bestimmungen des öffentlich geförderten Wohnungsbaus unterlagen“ (Kuhnert und Leps 2017, S.158). Beinahe eine Million Wohnungen der GWU unterlagen nur noch den Bedingungen der Gemeinnützigkeit (vgl. ebd.).

In den 80er Jahren entbrannte mit der Normalisierung der Wohnungsversorgung und den Bestrebungen nach Deregulierung allerdings eine Debatte über die steuerlichen Privilegien der knapp 1.800 gemeinnützigen Wohnungsunternehmen und „51 die als Organe der staatlichen Wohnungspolitik anerkannten Unternehmen“ nach dem *Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes* (WGG – siehe auch 4.2) von 1940 (vgl. Kuhnert und Leps 2017, S.43; Frerich und Frey 1993b, S.377). Kritiker des WGG bemängelten, dass die Wohnungsgenossenschaften nicht im Sinne des WGG gemeinnützig wären, da zur Anerkennung der Gemeinnützigkeit den Baugenossenschaften eine Baupflicht auferlegt werden müsste und dies von Baugenossenschaften nicht verlangt werden könne (vgl. Kuhnert und Leps 2017, S.44). Die Aufarbeitung der gesamten Debatte über die Regelung der Gemeinnützigkeit nach dem WGG würde hier allerdings den Rahmen sprengen. Neben der Debatte über die Anerkennung der Gemeinnützigkeit nach dem WGG, gab es besonders von Vertretern der freien Marktwirtschaft, aus wirtschaftspolitischen Gründen Kritik an den steuerlichen Vorteilen der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (vgl. 1982 - 1989, Bundesrepublik Deutschland 2005, S.701). Eine Arbeitsgemeinschaft der Bauminister der Länder kam 1983 hingegen zu dem Ergebnis, dass „weiterhin am Prinzip der Gemeinnützigkeit festgehalten werden“, der soziale Auftrag aber verstärkt fokussiert werden

sollte (1982 - 1989, Bundesrepublik Deutschland 2005, S.701). Der damalige Finanzminister Stoltenberg berief im selben Jahr eine Kommission, die trotzdem die steuerlichen Vorteile der Gemeinnützigkeit überprüfen sollte. Diese kam im Gegensatz zur Arbeitsgemeinschaft der Länder, zwei Jahre später zu dem Ergebnis, dass die steuerliche Bevorteilung mancher Wohnungsanbieter aus wettbewerbspolitischer und sozialpolitischer Sicht nicht weiter verantwortet werden konnte und somit die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen „in die Steuerpflicht zu überführen sind“ (Kuhnert und Leps 2017, S.145). Einen großen Anteil an der Diskussion erlangte 1982 der Skandal um das größte gemeinnützige Wohnungsunternehmen in Deutschland, die *Neue Heimat* (NH) die mit der gewinnorientierten *Neue Heimat Städtebau* Europas größten Wohnbaukonzern bildete (vgl. Frerich und Frey 1993b, S.377). Die Praktiken der *Neuen Heimat* waren über weite Bereiche hinweg skandalös. Beispielsweise hatten sich führende Manager an der *Neuen Heimat* unrechtmäßig bereichert und es wurden „Gewinne – mit Hilfe von Strohmanggeschäften über Sub-Firmen [...] „externalisiert“(.)“ (1982 - 1989, Bundesrepublik Deutschland 2005, S.705). Eine Rettung der NH schien nicht mehr möglich, weshalb die NH 1986 zunächst an einen Berliner Brotfabrikanten für den symbolischen Preis von einer DM verkauft wurde. Auf den Druck der Banken hin, die ihre Forderungen in Höhe von 17 Mrd. DM in Gefahr sahen, wurde der Kauf kurze Zeit später aber wieder rückabgewickelt (vgl. Frerich und Frey 1993b, S.378). Stattdessen wurden Bestände der NH blockweise von SPD-geführten Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen, Hessen, Bremen und Hamburg übernommen. In Baden-Württemberg hingegen, wurde „die Regionalgesellschaft der Neuen Heimat stückweise an verschiedene Unternehmen und Anlagegesellschaften verkauft“ (1982 - 1989, Bundesrepublik Deutschland 2005, S.706). Nach den Diskussionen um das WGG und den Skandal der *Neuen Heimat* wurde 1988 mit dem *Steuerreformgesetz 1990* die „Steuerfreiheit der gemeinnützigen Wohnungs- und Siedlungsunternehmen [...] auf Genossenschaften, deren Tätigkeit auf Vermietung begrenzt ist, eingeschränkt“ (ebd., S.702). Gänzlich aufgehoben wurde „die Steuerfreiheit für Unternehmen, die als Organe der staatlichen Wohnungspolitik anerkannt sind“ (ebd., S.702). Neben dem Wegfall der Steuerfreiheit, sah das Gesetz auch die Aufhebung der Bindungen nach dem WGG vor. Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen unterlagen daher nicht mehr den vom WGG „auferlegten vermögensmäßigen, sozial- und wohnungspolitischen, prüfungs- und aufsichtsrechtlichen“ Bindungen (Frerich und Frey 1993b, S.379). Bis 1995 wurde allerdings eine Über-

gangsfrist vereinbart, die jährliche Mieterhöhungen auf 5% in Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf begrenzte (vgl. ebd.). Eine Studie, die Berechnungen über die Auswirkungen eines Wegfalls der gemeinnützigen Kostenmiete anstellte, kam bereits 1978 zu dem Ergebnis, dass mit einem Aufschlag von 0,70 bis 0,80 DM pro Quadratmeter Wohnfläche zu rechnen ist, was einen jährlichen Betrag von 1,3 bis 1,4 Mrd. DM bedeuten würde. Der Mieterhöhungsspielraum in den folgenden Jahren galt als beträchtlich höher (vgl. Kuhnert und Leps 2017, S.158).

Die Bundesregierung nannte jährliche Steuermehreinnahmen in Höhe von 100 Mio. DM als einen der entscheidenden Gründe für die Abschaffung des WGG (vgl. Kuhnert und Leps 2017, S.160). Die Steuereinnahmen durch die Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit waren höchst umstritten. Zumal Mehrausgaben bei Wohngeld und Sozialhilfe durch die möglichen Mieterhöhungen von 1,3 bis 1,4 Mrd. DM die Steuermehreinnahmen deutlich überwogen (vgl. ebd., S.163). Von den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen kam übrigens keine geschlossene Gegenwehr bezüglich der Aufhebung der Gemeinnützigkeit, da diese mit der Steuerpflicht „unternehmerisch nicht schlechter leben, teilweise sogar besser als mit der Steuerbefreiung“ und nun ungehindert über ein Immobilienvermögen von ca. 500 Milliarden DM verfügen, das durch öffentliche Gelder und günstigen Erwerb von Bauland gefördert wurde (Kuhnert und Leps 2017, S.162).

### 9.3 Umfang der Bautätigkeit

<b>Jahr</b>	<b>Neubau Wohnungen insg. In Tsd.</b>	<b>Neubau von geförderten Wohnungen in Tsd.</b>
<b>1982</b>	347	99 (28,5%)
<b>1983</b>	341	104 (30,5%)
<b>1984</b>	398	80 (20,1%)
<b>1985</b>	312	69 (22,1%)
<b>1986</b>	252	52 (20,6%)
<b>1987</b>	217	41 (18,9%)
<b>1988</b>	209	39 (18,6%)

Quelle: eigene Bearbeitung nach Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2000; in den Klammern ist der prozentuale Anteil der geförderten Wohnungen am gesamten jährlichen Wohnungsneubau abzulesen



Die Wohnungsbautätigkeit insgesamt sank zwischen 1983 und 1988 um 40%, während sich der soziale Wohnungsbau sogar um 60% reduzierte. Der geplante Rückzug aus dem sozialen Wohnungsbau zeigte spürbare Wirkung. Deutlich wird anhand der Zahlen auch die Zuwanderungswelle und die neuerliche Wohnungsknappheit ab 1988, worauf mit einem Anstieg der Wohnungsproduktion reagiert wurde. Besonders der soziale Wohnungsbau erfuhr zwischen 1988 und 1990 eine Wiederbelebung und wurde innerhalb von zwei Jahren wieder um 130% gesteigert, während sich die gesamte Wohnungsbauproduktion lediglich um 22% steigerte.

#### **9.4 Zusammenfassung**

1982 galt der Wohnungsmarkt als „weitgehend ausgeglichen und normalisiert“. Die Regierung Kohl nahm dies zum Anlass, die Deregulierung des Wohnungsmarkts voran zu treiben. Investoren wurden in Folge von Mietrechtsänderungen Zugeständnisse gemacht, die den Interessen der MieterInnen gegenläufig waren. Auch der soziale Wohnungsbau wurde im Angesicht einer Normalisierung des Wohnungsmarkts und der Deregulierung, abgesehen von der Eigentumsförderung, gänzlich zurückgefahren. Als eine der am kontroversesten diskutierten Maßnahmen der Regierung Kohl galt die Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit. Auf einen Schlag fielen 2,4 Millionen Wohnungen aus der Sozialbindung und fast eine Million Wohnungen aus den Bestimmungen der Gemeinnützigkeit, was erhebliche Mieterhöhungen nach sich zog, die auch durch das Wohngeld und die Sozialhilfe aufgefangen werden mussten.

Den Wohnungsmarkt als ausgeglichen zu betrachten stellte sich Ende der 80er als falsch dar. Bereits 1987 sprach man von 1,1 Millionen fehlenden Wohnungen.

### **10 1989-1997: Die Wiederbelebung des sozialen Wohnungsbaus**

Nur wenige Jahre nach dem Rückzug aus dem sozialen Wohnungsbau (siehe 9.2) erfuhr die Wohnungspolitik einen „nicht für möglich gehaltenen Bedeutungsgewinn“ (1989 - 1994, Bundesrepublik Deutschland 2007, S.1035). Die nordrhein-westfälische Bauministerin sprach davon, dass der soziale Frieden durch die Probleme des Wohnungsmarkts gefährdet ist (vgl. ebd.). Die Wohnungspolitik entwickelte sich daher

zu einem der wichtigsten innenpolitischen Themen der 90er Jahre.

### **10.1 Neue Wohnungsnot und wie darauf reagiert wurde**

Entgegen der Einschätzung der Bundesregierung Mitte der 80er Jahre, dass der Wohnraummangel behoben sei, berichtete die Bundesregierung bereits drei Jahre später von neuen Engpässen auf dem Wohnungsmarkt (vgl. 1982 - 1989, Bundesrepublik Deutschland 2005, S.707). Die Einschätzungen zur Entwicklung des Wohnungsmarkts und der Bevölkerungsentwicklung stellten sich als falsch dar. Ursächlich waren die starke Nachfrage nach Ein- und Zweipersonen-Haushalte und eine „in dieser Form nicht vorhersehbaren – Zustrom von [...] zunächst Aus- und Übersiedlern, Flüchtlingen, Asylbewerbern und, seit 1989, auch Zuwanderer aus den neuen Bundesländern“ (1982 - 1989, Bundesrepublik Deutschland 2005, S.707). Außerdem kam hinzu, dass man die Leerstandsquote „spektakulär überbewertete“ (GEWOS 1990, S.254). Schätzungen gingen nun davon aus, dass ca. 1,1 Millionen Wohnungen am Markt fehlten. Der damalige Bundesbauminister sagte 1989, dass etwa 5% der Bundesbürger ernsthafte Wohnungsprobleme haben (vgl. 1982 - 1989, Bundesrepublik Deutschland 2005, S.708).

Um den Wohnungsmarkt wieder ausgeglichen zu gestalten, gab es von vielen verschiedenen Akteuren Vorschläge. So forderte die CSU mehr steuerliche Anreize und eine Wohngelderhöhung, die FDP schlug die Einrichtung eines Fonds zum Kauf von Belegungsrechten vor und die SPD favorisierte die Förderung von mindestens 100.000 neuen Sozialwohnungen jährlich, die einer langfristigen Bindung unterliegen sollten (vgl. ebd., S.709).

Als Konsequenz wurde zunächst der 3. *Förderweg* für den Bau neuer Sozialwohnungen eingeführt. Der 3. Förderweg ließ es im Gegensatz zum 1. und 2. Förderweg zu, dass der Bauherr und die Bewilligungsbehörde individuell über Bestimmungen der Miethöhe und Dauer der Belegungsbindung verhandelten, wobei eine Bindungsdauer von sieben Jahren als Orientierungsgröße galt. Man erhoffte sich dadurch eine „bessere Orientierung an den jeweiligen örtlichen Verhältnissen“ (1982 - 1989, Bundesrepublik Deutschland 2005, S.709). Allerdings war der 3. Förderweg aufgrund der deutlich kürzeren Bindungsdauer umstritten und wurde zumindest in SPD-regierten Bundesländern nicht angewandt (vgl. ebd.). 1989 wurde zudem ein *Programm für eine Million zusätzliche Wohnungen in drei Jahren* verabschiedet. Das Programm sah für das Jahr 1990 zwei Mrd. DM und 1991 2,2 Mrd. DM für den sozialen

Wohnungsbau vor (zum Vergleich: 1987 waren 450 Mio. DM vorgesehen, siehe 9.2). Außerdem sah das Programm eine Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen im Mietwohnungsneubau vor, sowie Maßnahmen zur Erleichterung des Wohnungstauschs und die Einführung einer weiteren Mietenstufe des Wohngelds (vgl. ebd., S.710).

Nachdem 1990 bereits eine Erhöhung des Wohngelds für Gemeinden mit Mietpreisen über 25% des Durchschnitts in Deutschland beschlossen wurde, wurde 1994 im Zuge des Wohnungsbauförderungsgesetzes die Einkommensgrenzen des sozialen Wohnungsbaus erhöht (vgl. 1989 - 1994, Bundesrepublik Deutschland 2007, S.1048). Damit wollte man wieder mehr Personen den Zugang zu sozial gefördertem Wohnraum ermöglichen. 1980 waren noch 40% aller Haushalte berechtigt, geförderten Wohnraum in Anspruch zu nehmen, 1994 waren es nur noch 30% (vgl. ebd.).

## 10.2 Mietenpolitik

Mit der gesteigerten Nachfrage am überlasteten Wohnungsmarkt, stiegen insbesondere in Ballungsgebieten die Mietpreise deutlich an. Die „Mietpreisexplosion“ kam besonders bei den Erst- und Wiedervermietungen zwischen 1989 und 1991 zum Ausdruck. Bei Erstvermietung stiegen die Mietpreise um 36% an, bei Wiedervermietung sogar um bis zu 41% (vgl. 1989 - 1994, Bundesrepublik Deutschland 2007, S.1045). Ein weiteres Problem stellte die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen dar. Die zum Teil professionell betriebenen Umwandlungen in teure Eigentumswohnungen, hatte die Verdrängung von einkommensschwachen MieterInnen zur Folge. Die GRÜNEN gingen davon aus, dass ca. 100.000 Wohnungen pro Jahr umgewandelt werden (vgl. ebd., S.1047). In Anbetracht dieser Mietpreissteigerungen und Verdrängung einkommensschwacher Haushalte durch Luxussanierungen, sah sich die Bundesregierung gezwungen, das Mietrecht zu überarbeiten. Folgende Änderungen im Mietrecht wurden beschlossen:

- Mieterhöhungen durften im Rahmen der Vergleichsmiete nur noch um 20%, statt wie bisher um 30% innerhalb von drei Jahren erhöht werden.
- Das Ermittlungsverfahren der Vergleichsmiete berücksichtigte von nun an die letzten vier, statt die letzten drei Jahre
- In *Gebieten mit gefährdeter Wohnraumversorgung* konnte die Frist zur Eigenbedarfskündigung auf 10 Jahre erhöht werden

- Zudem wurde MieterInnen bei Wohnungsumwandlungen ein MieterInnen-Vorkaufsrecht eingeräumt (vgl. ebd.)

### 10.3 Auswirkungen der Wohnungspolitik

Der Nachfrageüberhang am Wohnungsmarkt wurde durch den massiven Bau an Wohnungen bis Mitte der 90er Jahre entschärft und wandelte sich besonders in den ostdeutschen Bundesländern zu einem Wettbewerb der Anbieter. Die MieterInnen in den neuen Bundesländern profitierten von einer geringen Mietbelastung, aufgrund einer mittlerweile eingetretenen, hohen Leerstandsquote (vgl. 1989 - 1994, Bundesrepublik Deutschland 2007, S.1067). Die Städte drohten allerdings unter dem Leerstand zu zerbrechen, weshalb bereits gefordert wurde, in den nächsten 10 Jahren hunderttausende Wohnungen wieder abzureisen und den Wohnungsmarkt wieder auszugleichen (vgl. ebd.). Während der Wohnungsmarkt 1989 noch als stark überlastet galt, entwickelte sich nur wenige Jahre später eine hohe Leerstandsquote zum Problem. Die Parallelen zwischen dem Wohnungsmangel 1988 und dem Wohnungsüberschuss 1995 sind überraschend.

Während man in den 80er Jahren die Zuwanderung massiv unterschätzte, wurde die Zuwanderung in den 90er Jahren deutlich überschätzt (vgl. ebd.). Beispielsweise ging man für die Zeit zwischen 1995 und 1999 von 2,2 Millionen Zuwandernden aus, wovon aber letztlich nur ca. 350.000 kamen (vgl. ebd., S.1068).

Der soziale Wohnungsbau verringerte sich in den 90er Jahren, trotz dessen Renaissance, stetig. Pro Jahr fielen ca. 150.000 Wohnungen aus der Sozialbindung (vgl. 1989 - 1994, Bundesrepublik Deutschland 2007, S.1043).

### 10.4 Umfang der Bautätigkeit

<b>Jahr</b>	<b>Neubau Wohnungen insg. In Tsd.</b>	<b>Neubau von geförderten Wohnungen in Tsd.</b>
<b>1989</b>	239	65 (27,2%)
<b>1990</b>	256	91 (35,5%)
<b>1991</b>	314	90 (28,6%)
<b>1992</b>	386	108 (27,9%)
<b>1993</b>	455	150 (32,9%)

<b>1994</b>	573	162 (28,2%)
<b>1995</b>	603	143 (23,7%)
<b>1996</b>	559	121 (21,6%)
<b>1997</b>	578	107 (18,5%)

Quelle: (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2006); in den Klammern ist der prozentuale Anteil der geförderten Wohnungen am gesamten jährlichen Wohnungsneubau abzulesen

Nachdem 1988 mit 209.000 gebauten Wohnungen die wenigsten Wohnungen seit 1950 gebaut wurden, steigerte sich das Bauvolumen in den darauffolgenden Jahren kontinuierlich. Im Jahr 1995 wurde ein seit 20 Jahren erstmals wieder über 600.000 Wohnungen in einem Jahr errichtet. Obwohl sich 1995 bereits ein Wohnungsüberschuss, insbesondere im Osten Deutschlands, abzeichnete, blieb der Wohnungsbau in den drei darauffolgenden Jahren mit über 500.000 Wohnungen sehr hoch. Auch der soziale Wohnungsbau erlangte 1993, 1994 und 1995 ein zuletzt vor 20 Jahren erreichtes Niveau. Wobei hier anzumerken ist, dass die Sozialwohnungen der 90er Jahre zur Hälfte mit dem 3. Förderweg finanziert wurden, und daher einer deutlich kürzere Belegungsbindung unterlagen, als die Sozialwohnungen vor 20 Jahren (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2006).

## 10.5 Zusammenfassung

Die Bundesregierung bediente sich an drei Instrumenten der Wohnungspolitik (siehe 2 Definition), um den Wohnraummangel und die Mietpreissteigerungen Ende der 80er Jahre zu bekämpfen. Zum einen wurde das *Wohngeld* (Subjektförderung) erhöht, das *Mietrecht* angepasst und *Sozialwohnungen* (Objektförderung) gebaut. Die Hälfte der Sozialwohnungen wurden allerdings nach dem 3. Förderweg gefördert und hatten demnach eine kürzere Bindungsdauer als Sozialwohnungen nach dem 1. oder 2. Förderweg (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2006). Mit dem aufkommenden Wohnungsleerstand wurde die Bautätigkeit im sozialen Wohnungsbau wieder beendet, was zur Folge hatte, dass mehr Sozialwohnungen aus der Sozialbindung fielen, als neue hinzukamen. Für die Politik stellte es sich aufgrund der fehlerhaften Prognosen allerdings auch als anspruchsvoll dar, adäquat auf die gesellschaftlichen Veränderungen und damit der veränderten Marktlage zu reagieren.

## **11 1998 – 2004: Die Wohnungspolitik der rot-grünen**

### **Bundesregierung**

Die Wohnungspolitik erfuhr im ersten Jahrzehnt der 2000er einen enormen Bedeutungsverlust, da der Wohnungsmangel als beseitigt und gelöst galt (vgl. Egner et al. 2018, S.7). Eberhard von Einem spricht im Zusammenhang der 2000er mit dem Bedeutungsverlust und der damit einhergehenden politischen Untätigkeit in der Wohnungspolitik gar von einem *verlorenen Jahrzehnt* (vgl. 2016, S.18).

#### **11.1 Die Wohnversorgung 1998**

1998 hatte Deutschland 81,446 Mio. Einwohner (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2019), die sich auf 37,5 Mio. Haushalte aufteilten (vgl. Sensch 2007). Den 37,5 Mio. Haushalten standen 37,5 Mio. Wohnungen gegenüber. Die Wohnfläche hat sich seit 1990 nochmals deutlich gesteigert. Während die Wohnfläche im Westen pro Person von 34,6qm im Jahr 1990 auf 38,3qm erhöht hat, steigerte sich die Wohnfläche pro Person in den östlichen Bundesländern sogar um 6qm von 28,2qm im Jahr 1990 auf 34,5qm 1998 (vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V. 2019). Trotz des augenscheinlich ausgeglichenen Verhältnisses zwischen Haushalten und verfügbaren Wohnungen, zeichnete sich besonders im Osten ein extremer Leerstand von über einer Million Wohnungen ab. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Neubau enorm gefördert wurde, obwohl die Bevölkerungszahlen rückläufig waren (vgl. Henger und Voigtländer 2015, S.7). Im Westen Deutschlands wurde Anfang der 2000er Jahre zwar ein Überschuss von knapp 300.000 Wohnungen festgestellt, gleichzeitig aber auch ein Defizit von knapp 100.000 Wohnungen. Dies ist damit zu erklären, dass besonders die Metropolen mit Wohnraum unterversorgt waren, und der Anspruch der MieterInnen an Wohnungen deutlich gestiegen ist (vgl. Schader Stiftung 2005).

#### **11.2 Wohnungspolitische Entwicklungen Anfang der 2000er Jahre**

2001 wurde mit dem *Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts* eine „grundlegende Überarbeitung des gesamten Wohnungsbauförderungsrechts“ erlassen (BT-Drucks. 18/11403 2017, S.4). Die Reform beinhaltete grundlegende Änderungen an

den vier Instrumenten der Wohnungspolitik, die im Folgenden erläutert werden (vgl. Egner et al. 2018, S.13).

### *Sozialer Wohnungsbau*

Die größten Änderungen erfuhr der soziale Wohnungsbau. Das Wohnraumförderungsgesetz veranlasste den Übergang der Förderung des sozialen Wohnungsbaus zu einer sozialen Wohnraumförderung. Die soziale Wohnraumförderung fokussierte sich stärker auf die Modernisierung und den Ankauf von Belegungsrechten innerhalb vorhandenen Wohnraums. Ebenfalls änderte sich nun endgültig die Zielgruppe der Förderung (vgl. BT-Drucks. 18/11403 2017, S.4). Weil der Wohnungsmarkt Anfang der 2000er auf Dauer als entspannt galt, sollte sich die soziale Wohnraumförderung nur noch auf die Haushalte konzentrieren, die „aufgrund ihrer finanziellen oder sozialen Situation bei der Wohnungssuche benachteiligt waren und Schwierigkeiten hatten, sich aus eigener Kraft am allgemeinen Wohnungsmarkt angemessen mit Wohnraum zu versorgen“ (BT-Drucks. 18/11403 2017, S.4). Die Konzentration auf Modernisierung und den Ankauf von Belegungsrechten, statt den Neubau von Sozialwohnungen zu fördern, wird bei Betrachtung der Statistik zum Umfang der Bautätigkeit deutlich (Siehe 11.3).

### *Mietrechtsänderungen*

Das Mietrecht galt seit langem als sprachlich und inhaltlich veraltet. Das neue *Mietrechtsreformgesetz* „strebt einen ausgewogenen Interessenausgleich zwischen den MieterInnen und VermieterInnen an und berücksichtigt zugleich die sozial-, wohnungs-, wirtschafts- und umweltpolitische Bedeutung des privaten Mietrechts“ (Deutscher Bundestag 09.11.2001, S.1). Im Zuge der Mietrechtsreform wurden u.a. die Kündigungsfristen, Zeitmietverträge, Mietvereinbarungen und Mieterhöhungen überarbeitet (vgl. Maier 2006). Für die MieterInnen galten ab sofort mit drei Monaten kürzere Kündigungsfristen, als für die VermieterInnen, die nun teils neunmonatige Kündigungsfristen einhalten musste. Zeitmietverträge waren nach dem neuen Mietrechtsreformgesetz nur noch unter bestimmten Voraussetzungen möglich, und nicht wie bisher uneingeschränkt. Staffel- und Indexmieten waren dahingegen nun uneingeschränkt zulässig. Bisher waren diese nur bis zu zehn Jahren erlaubt. Auch wurde eine neue Kappungsgrenze bei 20% eingeführt, statt wie bisher 30%. Das

bedeutet, dass die Höchstgrenze für Mieterhöhungen innerhalb von drei Jahren nur noch um 20% erhöht werden darf (vgl. Maier 2006).

### *Wohngeld*

Das *Wohngeld* verlor mit der Zusammenlegung des Arbeitslosengeldes und der Arbeitslosenhilfe als wohnungspolitisches Instrument an Bedeutung. Das Wohngeld fällt bei Personen die Arbeitslosengeld II beziehen weg, da die *Kosten zur Unterkunft* nun in den Leistungen nach dem SGB II integriert sind (vgl. Egner et al. 2018, S.12).

### *Eigenheimförderung*

Die rot-grüne Regierung scheiterte zwar 2003 mit einer ersatzlosen Streichung der Eigenheimzulage, legte damit aber den Grundstein zur Ablösung der Eigenheimzulage durch die Eigenheimförderung im Rahmen des *Wohn-Riester-Systems* 2006 (vgl. Egner et al. 2018, S.13). Mit der Ablösung der Eigenheimzulage verringerte sich auch das Fördervolumen deutlich. Von ehemals 10 Mrd. Euro für die Eigenheimförderung betrug das Volumen für das *Wohn-Riester* nur noch knapp 2,5 Mrd. Euro (vgl. ebd.).

## 11.3 Umfang der Bautätigkeit

<b>Jahr</b>	<b>Neubau Wohnungen insg. In Tsd.</b>	<b>Neubau von geförderten Wohnungen in Tsd.</b>
<b>1998</b>	501	83 (16,5%)
<b>1999</b>	473	62 (13%)
<b>2000</b>	423	44 (10,4%)
<b>2001</b>	326	38 (11,6%)
<b>2002</b>	290	40 (13,8%)
<b>2003</b>	268	44 (16,4%)
<b>2004</b>	278	-

\* ab 2002 gilt die soziale Wohnraumförderung nach dem Wohnraumförderungsgesetz; für die Jahre 2004 & 2005 wurden keine Daten zu geförderten Neubauten gefunden

eigene Bearbeitung nach: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2006; in den Klammern ist



der prozentuale Anteil der geförderten Wohnungen am gesamten jährlichen Wohnungsneubau abzulesen

Sowohl der Wohnungsbau insgesamt als auch der soziale Wohnungsbau haben in Folge der enormen Bauleistung der letzten acht Jahre einen starken Rückgang verzeichnet. Die Neubautätigkeit im sozialen Wohnungsbau pendelte sich ab dem Jahr 2000 wieder bei ca. 40.000 Sozialwohnungen pro Jahr ein, was auch der Bauleistung der Jahre 1987 und 1988 entsprach.

#### **11.4 Zusammenfassung**

Insbesondere der soziale Wohnungsbau hat unter der rot-grünen Regierung an Bedeutung verloren. Sozialer Wohnungsbau sollte nur noch für die Bedürftigsten zur Verfügung gestellt werden. Das hatte zur Folge, dass kaum mehr noch in den Neubau von Sozialwohnungen investiert wurde, sondern Belegungsrechte im Sinne des neuen Wohnraumförderungsgesetzes erkaufte wurden. Der soziale Wohnungsbau schien quasi obsolet geworden zu sein, da man von einem dauerhaft entspannten Wohnungsmarkt ausging.

### **12 2005-2019: Regulieren oder dem Markt überlassen?**

Nachdem die rot-grüne Regierung bereits weitreichende Änderungen an den vier Instrumenten der Wohnungspolitik vorgenommen hatte (vgl. Egner et al. 2018, S.13), leitete die ab 2005 regierende, schwarz-rote Koalition, mit der Föderalismusreform I am 28.08.2006 eine Neuordnung in den Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern ein (vgl. BT-Drucks. 18/11403 2017, S.5). Diese Änderungen nahmen auch direkten Einfluss auf die Zuständigkeiten zwischen Bund und Länder im Wohnungswesen (vgl. ebd.).

Des Weiteren war die Politik der Großen Koalition zunächst von fortschreitender Deregulierung und einer stärkeren ökonomischen Verwertung des Gutes *Wohnen* geprägt, das u.a. im Verkauf öffentlicher Wohnungsbestände mündete (vgl. Kiehle 2013). Die Wohnungspolitik erhielt erst im Wahlkampf zur Bundestagswahl 2013 wieder vermehrt Aufmerksamkeit, da insbesondere in urbanen Ballungsräumen der Wohnungsmarkt wieder als angespannt galt (vgl. Egner et al. 2018, S.13). Im Folgenden werden die Konsequenzen der Föderalismusreform I auf das Wohnungs-

wesen und die Entwicklungen am Wohnungsmarkt erläutert, um anschließend die politischen Reaktionen hinsichtlich rechtlicher Maßnahmen und Maßnahmen im sozialen Wohnungsbau aufzuzeigen.

### **12.1 Die Föderalismusreform I**

Mit der 2006 beschlossenen Föderalismusreform I gingen die Kompetenzen des Wohnungswesens, von wenigen Ausnahmen abgesehen, vom Bund auf die Länder über. Seither darf der Bund keine Finanzhilfen mehr im Bereich der sozialen Wohnraumförderung gewähren (vgl. BT-Drucks. 18/11403 2017, S.5). Die Länder sind seither berechtigt, eigene Gesetze zur Wohnraumförderung zu erlassen. Bayern hat bspw. im Jahr 2017 insgesamt 4947 Sozialwohnungen gebaut, Baden-Württemberg im selben Zeitraum hingegen nur 753 (vgl. BT-Drucks. 19/3500 2018, S.10). Die Föderalismusreform soll dazu beitragen, auf landesspezifische Besonderheiten am Wohnungsmarkt besser reagieren zu können. Weiterhin soll aber an den Grundzügen des sozialen Wohnungsbaus/der sozialen Wohnraumförderung festgehalten werden (vgl. ebd., S.5).

Die Bundesländer erhalten als Ausgleich für den Wegfall der Finanzhilfen des Bundes Kompensationsmittel in Höhe von etwa 518 Millionen Euro jährlich. Bis 2013 waren diese Mittel für die Wohnraumförderung zweckgebunden. Seit 2014 existiert diese Zweckbindung allerdings nicht mehr, weshalb einzelne Bundesländer die Mittel auch für Zwecke außerhalb der sozialen Wohnraumförderung nutzen (vgl. BT-Drucks. 18/11403 2017, S.5).

### **12.2 Entwicklung am Wohnungsmarkt**

Der noch zu Beginn der 2000er Jahre als auf Dauer entspannt geltende Wohnungsmarkt (siehe 11), stellte sich spätestens im Bundestagswahlkampf 2013 als Fehleinschätzung heraus. Im Jahr 2013 „gelangte die Wohnungspolitik durch die Debatte über die Mietpreissteigerungen [...] wieder in den Fokus des Interesses“ der Politik (Egner et al. 2018, S.13). Bereits zwischen 2010 und 2014 lag die Nachfrage deutlich über den Baufertigstellungen, woraus ein Fehlbestand von 310.000 Wohnungen resultierte (vgl. Thomsen et al. 2019 nach Henger et al. 2015, S.6). Nach Möbert (zit. nach Thomsen et al. 2019) hat sich der Fehlbestand bis 2019 sogar auf eine Million Wohnungen erhöht. Der Fehlbestand gilt allerdings nicht für Deutschland

generell, sondern muss regional differenziert betrachtet werden. Nach Thomsen kann nämlich „die Wohnraumnachfrage in Großstädten nur zu 65% bis zum Jahr 2020 gedeckt werden, während in ländlichen Regionen die Bautätigkeit teilweise über dem Bedarf liegt“ und es in „manchen Kommunen zu signifikanten Leerständen“ kommt (Thomsen et al. 2019, S.7). Neben dem Fehlbestand an Wohnungen ist eine deutliche Mietpreissteigerung zu erkennen. Bisweilen galt eine Belastungsquote von 30% des Nettoeinkommens für die Miete als marktüblich. Allerdings zahlen mittlerweile „etwa 40% der Haushalte mehr als 30% ihres Nettoeinkommens für die Kaltmiete“ (Lebuhn et al. 2017 zit. n. Thomsen et al. 2019, S.5). Besonders die Neuvertragsmieten in Großstädten stiegen zwischen 2010 und 2019 mit über 40% stark an, wobei auch die bundesweiten Mieten diesem Trend folgen (vgl. ebd.). Auch eine aktuelle Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 1. Oktober 2019 bestätigt, dass die Nettokaltmieten für Neuvermietungen ab dem Einzugsjahr 2015 und später, besonders in Metropolen und Bundesländern mit großer Wirtschaftskraft, weit über dem jeweiligen Landesdurchschnitt liegen (Statistisches Bundesamt 01.10.2019). In Berlin bspw. ist die Nettokaltmiete seit 2015 um fast ein Viertel gestiegen (vgl. ebd.). Das Statistische Bundesamt bestätigt hier auch, dass regional deutliche Unterschiede bei der durchschnittlichen Mietbelastung festzustellen sind. Länder wie Nordrhein-Westfalen, Thüringen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein verzeichneten eine deutlich geringere Erhöhung der Mietbelastung bei Neuvermietungen seit 2015, wie bspw. Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg oder Berlin (vgl. Statistisches Bundesamt 01.10.2019).

Im Folgenden wird erläutert, was die Gründe für die derzeitige Situation am Wohnungsmarkt sind. Um die gegenwärtige Lage am Wohnungsmarkt zu verstehen, muss nach Thomsen (2019) auf zwei Determinanten eingegangen werden: zum einen die Entwicklung der Nachfrageseite, zum anderen die Entwicklung der Angebotsseite.

### *Ursache des Angebots*

Einer der Gründe für die wiederkehrenden Debatten in der Wohnungspolitik ist nach Thomsen et al. 2019 in der Nullzinspolitik der Europäischen Zentralbank zu sehen. Die Nullzinspolitik erhöhte die Attraktivität des Immobilienmarktes für „nationale und internationale Investoren. „In der Folge stiegen die Mieten und Immobilienpreise insbesondere in deutschen Großstädten“ (Thomsen et al. 2019, S.4). Ebenfalls sieht er den Verkauf von großen Wohnungsportfolios an deutsche Immobilienunternehmen

und damit einer Marktkonzentration in einigen Regionen, als preistreibend an (vgl. ebd., S.4). Dies bestätigt auch Abstiens et al. 2017, die davon berichten, dass die drei größten Immobilienunternehmen über mehr als 550.000 Wohneinheiten verfügen und aufgrund ihrer Börsennotierung „konsequent nach aktionärsorientierten Maßstäben“ handeln müssen (Abstiens et al. 2017, S.4). Wie der Einstieg von Investierenden in den Wohnungsmarkt die Mietpreise beeinflusst, soll hier an einem Beispiel aus dem Buch „Mietenwahnsinn – warum Wohnen immer teurer wird und wer davon profitiert“ von Andrej Holm verdeutlicht werden (2014). Holm berichtet von einem Haus in Berlin, das 1997 „für 700.000 Euro, das entspricht einem Quadratmeterpreis von 290 Euro, an ein Hamburger Ehepaar verkauft“ wurde, die dieses Haus bis 2011 als normales Mietshaus bewirtschafteten. 2011 wurde das Haus für 2,4 Millionen Euro weiterverkauft, wodurch sich der Quadratmeterpreis mit 1000 Euro mittlerweile verdreifacht hat. Nur ein Jahr später wurde dasselbe Haus für 5,52 Millionen Euro weiterverkauft, das entspricht nun einem Quadratmeterpreis von 2300 Euro. 2013 steht dieses Haus letztlich sogar für 8 Millionen Euro zum Verkauf. Innerhalb von 15 Jahren hat sich der Immobilienwert mehr als verzehnfacht! (Holm 2014, S.78) Holm kommentiert diese Entwicklung wie folgt: „Der „normale Bürger“ übersteht so einen Preisanstieg nicht“ (2014, S.78).

Die Profitorientierung auf der Angebotsseite durch kommunale Wohnungsbau-gesellschaften beschreibt Holm zudem als mietpreistreibend, was am Verkauf vom kompletten kommunalen Wohnungsbestand, wie bspw. 2006 in Dresden geschehen, oder zumindest in Teilen, wie 2004 in Berlin und in vielen weiteren deutschen Städten, zu erkennen ist (vgl. Holm 2014, S.126f).

Neben dem Verkauf von kommunalen Wohnbeständen bediente sich die Politik laut Holm bei „Taschenspielertricks“ um noch mehr Geld aus den Wohnbaugesellschaften abzuführen. So wurden bspw. in Hamburg und Berlin städtische Wohnungs-unternehmen zusammengeführt. Die Fusion beinhaltete, dass das eine Unternehmen das andere quasi aufkauft. In Hamburg führte dies dazu, dass die SAGA/GWG nach dem Zusammenschluss von SAGA und GWG insgesamt 500 Millionen Euro für ein Sonderinvestitionsprogramm der Stadt abführen musste (vgl. Holm 2014, S.125f). Die Profitorientierung der städtischen Wohnungsunternehmen, die besonders in Groß-städten mit ca. 15% (vgl. ebd., s.123) aller Wohnungen noch immer ein großes Poten-zial hätten, den Mietspiegel nach unten zu beeinflussen, bewirken mit ihrem Handeln gegenteiliges.

Neben dem Einstieg von Investoren und der Profitorientierung der kommunalen Wohnungsunternehmen stellt sich die Wohnungsbautätigkeit des letzten Jahrzehnts als eine gewichtige Ursache für den Mietpreisanstieg dar. Das Institut für Wirtschaftsforschung (ifo-Institut) hat bereits 2005 einen jährlichen Neubaubedarf in Deutschland von rund 350.000 Wohneinheiten prognostiziert (vgl. Behring 2005). Bei Betrachtung der tatsächlichen Bautätigkeit zwischen 2005 und 2019 (siehe 12.5) stellt sich heraus, dass die Bautätigkeit zwischen 2005 und 2015 teils sehr deutlich unter dem prognostizierten Wohnungsbedarf lag. Auch eine Prognose des Pestel-Institut hat zehn Jahre später festgestellt, dass der Wohnungsbedarf von 2016 bis 2020 mit etwa 400.000 Wohneinheiten noch immer deutlich über der tatsächlichen Neubautätigkeit liegt (vgl. Koch et al. 2017, S.5). Und wenn weniger Wohnungen gebaut, wie benötigt werden, um den Mietpreis auch für ärmere Haushalte finanzierbar zu halten, steigen automatisch die Mieten (vgl. Braun 2019, S.6). In Anbetracht eines rechnerischen Fehlbestandes von etwa einer Million Wohnungen im Jahr 2019, ist der Mietpreisanstieg nicht überraschend (vgl. Möbert zit. n. Thomsen et al. 2019, S.6). Auch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie bestätigt ein Wohnungsdefizit von einer Million Wohneinheiten (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2018, S.4).

### *Ursache der Nachfrage*

Neben den genannten Gründen auf der Angebotsseite, gilt allerdings der demographische Wandel und dessen falsch abgeschätzten Folgen als die zentrale Ursache (vgl. Thomsen et al. 2019, S.7). Der Wohnflächenkonsum pro Kopf hat in den letzten Jahrzehnten stetig zugenommen und sich allein zwischen 2005 und 2017 von 41,2qm auf 46,5qm erhöht. In Anbetracht von einem Bevölkerungswachstum von 3,5% zwischen 1991 und 2017, einem Anstieg der Haushaltszahlen von 17% und dem steigenden Wohnflächenkonsum pro Person erschließt sich der erhöhte Wohnungsbedarf (vgl. ebd., S.7).

Die Differenzen des Wohnungsmarkts in Metropolen und Städten mit großer Wirtschaftskraft und ländlichen Regionen lassen sich auch anhand der Statistiken des demographischen Wandels ablesen. Zum Beispiel ist das Durchschnittsalter in Großstädten zwischen 1995 und 2016 von 40,7 auf 42,7 Jahre angestiegen, während im selben Zeitraum die Alterung in den Landkreisen von 39,5 auf 44,8 Jahre anstieg (vgl. Thomsen et al. 2019, S.7). Deutlich werden die regionalen Unterschiede auch, wenn

man die zehn Städte mit dem geringsten Altersdurchschnitt und dem höchsten Altersdurchschnitt betrachtet. Die zehn Städte mit dem geringsten Altersdurchschnitt liegen allesamt in Westdeutschland, während in Ostdeutschland hingegen die zehn Städte mit dem höchsten Altersdurchschnitt liegen (vgl. ebd.). Neben den Ursachen des demographischen Wandels auf die Nachfrage am Wohnungsmarkt sieht Thomsen et al. auch die steigenden Studierendenzahl als einen Faktor der erhöhten Wohnungsnachfrage in Metropolen (vgl. 2019, S.8). So ist die Zahl der Studierenden allein zwischen 2010 und 2017 um 28% gestiegen und damit „deutlich stärker als die Anzahl der Wohnungen in den großen Universitätsstädten (vgl. ebd., S.8). Somit lässt sich festhalten, dass die Kostenexplosion am Wohnungsmarkt auch durch die Binnenwanderung in beliebte Regionen gefördert wird. Das verknappte Wohnungsangebot, die geringe Bautätigkeit, die große Nachfrage und auch stark gestiegene Baukosten wirken auf die Mietpreisentwicklung ein.

### **12.3 Politische Reaktionen auf die Mietpreisentwicklungen am Wohnungsmarkt**

Die Politik ab 2005 hat sich laut Egner in wohnungspolitischen Fragen nach der großen Föderalismusreform auf dem „zumindest rechnerisch ausgeglichenen Wohnungsmarkt [...] zurückgelehnt“ (2018, S.13). Erst 2011 wendete sich die Politik, zumindest auf landespolitischer Ebene, nach drastisch gestiegenen Mieten wieder der Wohnungspolitik zu, wie bspw. bei der Wahl um den Einzug in das Berliner Abgeordnetenhaus (vgl. Holm 2014, S.12). Auf bundespolitischer Ebene hielt die Wohnungspolitik spätestens im Wahlkampf 2013 wieder Einzug, „durch die Debatte über die Mietpreissteigerungen in den traditionellen Hochpreisregionen [...]“ (Egner et al. 2018, S.13).

Die Große Koalition führte am 1. Juni 2015 mit dem *Mietrechtsnovellierungsgesetz* (MietNovG) die Mietpreisbremse ein (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2018, S.8). Die Mietpreisbremse ermächtigt Landesregierungen „Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten auszuweisen, in denen Mieterhöhungen begrenzt werden“ (Egner et al. 2018, S.13). Die Mietpreisbremse galt für ausgewiesene Gebiete zunächst fünf Jahre. Für diese Gebiete gilt, dass bei einer Wiedervermietung von Bestandswohnungen, die Miete nur um zehn Prozent der ortsüblichen Vergleichsmiete erhöht werden darf. Allerdings sind von dieser Regelung umfassend moder-

nisierter Wohnungen und Wohnungen, die bereits vor der Wiedervermietung über der zulässigen Miete lagen, ausgenommen (vgl. ebd., S.14). Die Mietpreisbremse gilt seither hauptsächlich in städtischen Gebieten, in denen knapp 28% der Gesamtbevölkerung Deutschlands leben (vgl. Kholodilin et al. 2018, S.109). Am 14.02.2020 hat der Bundestag die Verlängerung der Mietpreisbremse um weitere fünf Jahre beschlossen (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz 2020).

Neben der Einführung einer Mietpreisbremse entschloss sich die Bundesregierung 2015 dazu, auch finanziell auf die Entwicklungen des Wohnungsmarkts zu reagieren. So wurden mit dem *Asylbeschleunigungsverfahren* die Kompensationsmittel für die soziale Wohnraumförderung von 2016 bis 2019 um 500 Mio. Euro aufgestockt, auf nun 1 Mrd. Euro jährlich (vgl. Abstiens et al. 2017, S.10; BMI 2019b). Bereits ein Jahr darauf wurden die Mittel nochmals um 500 Mio. Euro erhöht, auf insgesamt 1.518,2 Mio. Euro (vgl. BMI 2019b). Um die Bundesländer mit Kompensationszahlungen, die ursprünglich bis 2019 befristet waren, auch über das Jahr 2019 unterstützen zu können, trat am 4. April 2019 das *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes* vom 28. März 2019 in Kraft. Dieses Gesetz ermöglicht es dem Bund, „den Ländern ab 2020 zweckgebundene Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau zu gewähren“ (BMI 2019b). Für die Jahre 2020 und 2021 hat der Bund insgesamt noch 2 Mrd. Euro vorgesehen, was im Vergleich zu den Vorjahren einen Rückgang um 500 Mio. Euro jährlich entspricht (vgl. ebd.).

Der neue Stellenwert der Wohnungspolitik verdeutlicht sich neben der stärkeren Förderung der sozialen Wohnraumförderung und der eingeführten Mietpreisbremse auch im Baukindergeld, das 2018 eingeführt wurde. Das *Baukindergeld* zielt auf die vermehrte Wohneigentumsbildung von Familien mit Kindern und Alleinerziehenden, um das bezahlbare Wohnen, sowie die Altersvorsorge zu fördern (vgl. BMI 2019a). Beantragen können Familien und Alleinerziehende mit Kinder das Baukindergeld, wenn das zu versteuernde Einkommen 75.000€, zuzüglich einem Freibetrag von 15.000€ pro Kind, nicht übersteigt (vgl. BMI 2019a; Michelsen et al. 2018, S.2). Insgesamt dürften sich die Kosten der Förderung „in den nächsten 13 Jahren auf fast zehn Milliarden Euro summieren [...]“ (Michelsen et al. 2018, S.1).

## 12.4 Der soziale Wohnungsbau zwischen 2005 und 2019

Der soziale Wohnungsbau wurde zwischen 2005 und 2019 lange Zeit stark vernachlässigt, wie ein Blick auf die Statistik *Umfang der Bautätigkeit* im folgenden Kapitel bestätigt. Die Neubautätigkeit ist von 35.000 neuen Sozialwohnungen im Jahr 2006 auf nur noch 14.000 Wohnungen im Jahr 2013 gesunken. Das Jahr 2013 stellt damit, in Betrachtung der Neubautätigkeit im sozialen Wohnungsbau in absoluten Zahlen, wie auch im prozentualen Anteil zum gesamten Wohnungsbau, einen absoluten Tiefstwert innerhalb der letzten 90 Jahren dar.

In den Jahren nach 2013 ist der Bau von Sozialwohnungen wieder leicht angestiegen, was auch auf die erhöhten Kompensationsmittel für die soziale Wohnraumförderung des Bundes für die Länder zurückzuführen ist. Im Vergleich zu den letzten Jahrzehnten ist der Anteil an Sozialwohnungen am gesamten Wohnungsbauvolumen in den Jahren 2016, 2017 und 2018 mit rund 9%, allerdings weiterhin niedrig.

Die niedrigen Bauzahlen des sozialen Wohnungsbaus wirken sich auch auf den Gesamtbestand an Sozialwohnungen in Deutschland aus. Aufgrund der begrenzten Dauer der Sozialbindung von Sozialwohnungen, fallen diese nach einer bestimmten Anzahl an Jahren aus der Sozialbindung heraus und gehen in den *freien Wohnungsmarkt* über. Die Bundesregierung hat dies auf eine Anfrage der *Linken* bestätigt (vgl. Lay 2019). Der Bestand an Sozialwohnungen hat sich aufgrund auslaufender Sozialbindungen in den letzten Jahren stetig verringert. „Laut Bundesregierung gab es Ende 2018 gerade noch 1.176.458 Sozialwohnungen in Deutschland. Das sind 42.497 weniger als im Jahr zuvor. Rund 70.000 Sozialwohnungen sind aufgrund auslaufender Bindungen weggefallen, während nur 27.040 neu gebaut wurden“ (Lay 2019). Der kontinuierliche Verlust von Sozialwohnungen ist seit langem bekannt. Während es 1990 noch 3 Millionen Sozialwohnungen in Deutschland gab, sind es Ende 2018 nur noch 1.176.458 Wohnungen (vgl. ebd.).



## 12.5 Umfang der Bautätigkeit

<b>Jahr</b>	<b>Neubau Wohnungen insg. In Tsd.</b>	<b>Neubau von geförderten Wohnungen in Tsd.</b>
<b>2005</b>	239	-
<b>2006</b>	249	35 (14%)
<b>2007</b>	211	20 (9,5%)
<b>2008</b>	176	21 (11,9%)
<b>2009</b>	159	24 (15,1%)
<b>2010</b>	160	22 (13,7%)
<b>2011</b>	183	19 (10,4%)
<b>2012</b>	201	16 (8%)
<b>2013</b>	215	14 (6,5%)
<b>2014</b>	245	16 (6,5%)
<b>2015</b>	248	17 (6,9%)
<b>2016</b>	278	25 (9%)
<b>2017</b>	285	26 (9,1%)
<b>2018</b>	287	27 (9,4%)

Eigene Bearbeitung nach: BT-Drucks. 18/11403 2017; Breitkopf 2019; BT-Drucks. 19/3500 2018; BT-Drucks. 19/10220 2019; in den Klammern ist der prozentuale Anteil der geförderten Wohnungen am gesamten jährlichen Wohnungsneubau abzulesen

Die Wohnungsbautätigkeit insgesamt erreichte in den Jahren 2009 und 2010 mit ca. 160.000 gebauten Wohnungen einen absoluten Tiefstwert seit dem Zweiten Weltkrieg. Die Neubautätigkeit im sozialen Wohnungsbau hatte bis 2013 einen weiteren Rückgang zu verzeichnen. Mit dem Eintreten des neuen Problembewusstseins bezüglich der steigenden Mieten steigerten sich die Bauzahlen insgesamt, sowie des sozialen Wohnungsbaus wieder. Wobei hier anzumerken ist, dass die Bautätigkeit im sozialen Wohnungsbau im Vergleich zu den letzten Jahrzehnten trotz der steigenden Wohnungsproduktion bedeutend niedriger ist.

## 12.6 Zusammenfassung

Der Wohnungsmarkt galt lange Zeit als entspannt. Allerdings sind die Mieten insbesondere in Großstädten rasanter gestiegen, als die Politik es erwartet hätte. Die Mietentwicklung ist auf zwei Ursachen zurückzuführen: die Nachfrageseite und die Angebotsseite. Politisch wurde darauf mit der Mietpreisbremse, dem Kindergeld und

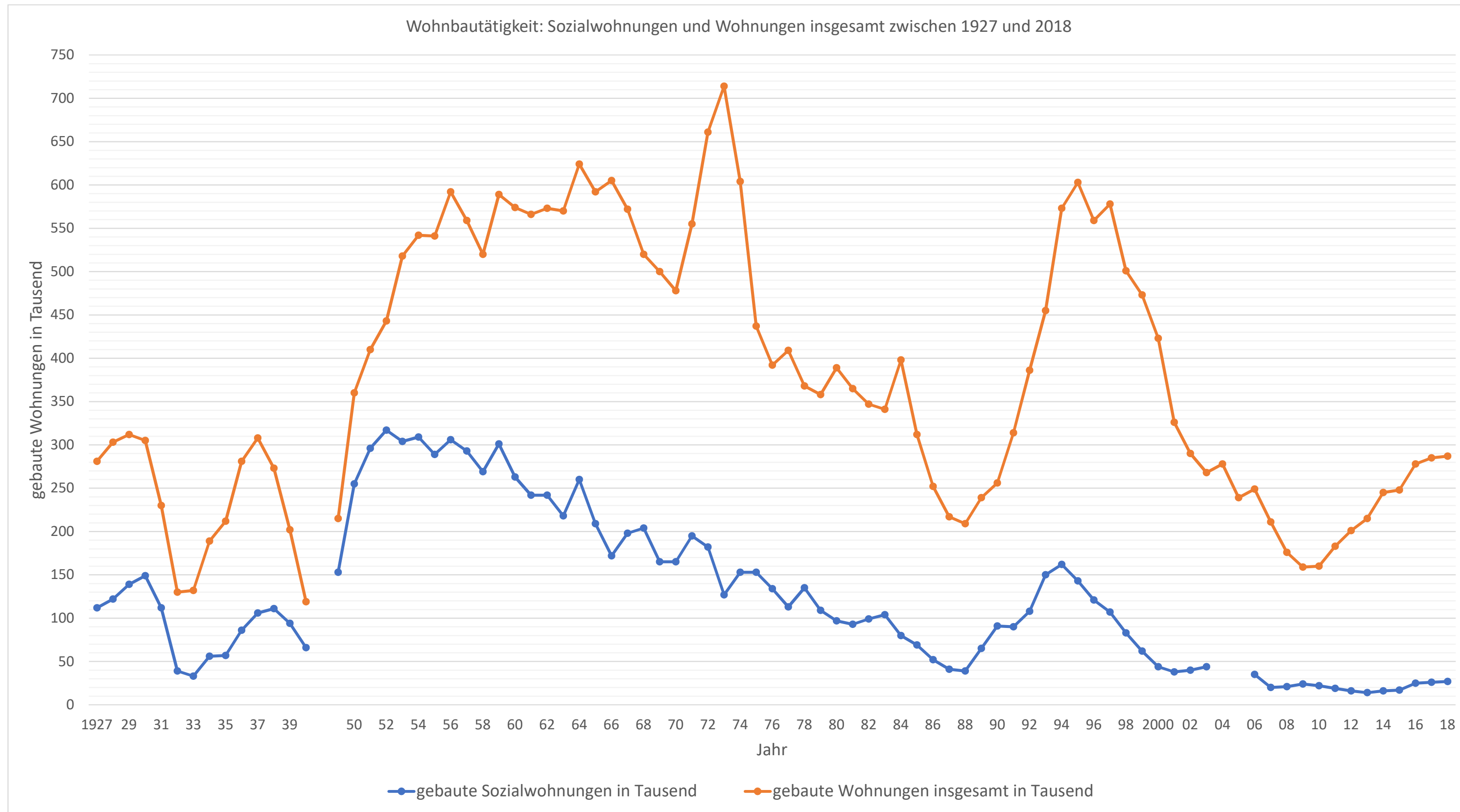
einer Erhöhung der Kompensationsmittel für die soziale Wohnraumförderung reagiert. Der soziale Wohnungsbau wurde nach der Föderalismusreform 2006 zusehends vernachlässigt. Erst mit der Erhöhung der Kompensationsmittel des Bundes im Rahmen des Asylbeschleunigungsverfahrens im Jahr 2015 stiegen die Neubauzahlen des sozialen Wohnungsbaus wieder.

## **13 Statistiken**

Die beiden folgenden Statistiken wurden von mir selbst, auf Grundlage der bisherigen historischen Daten, angefertigt. Die erste Statistik zeigt die Neubautätigkeit von Sozialwohnungen und Wohnungen insgesamt zwischen 1927 und 2018.

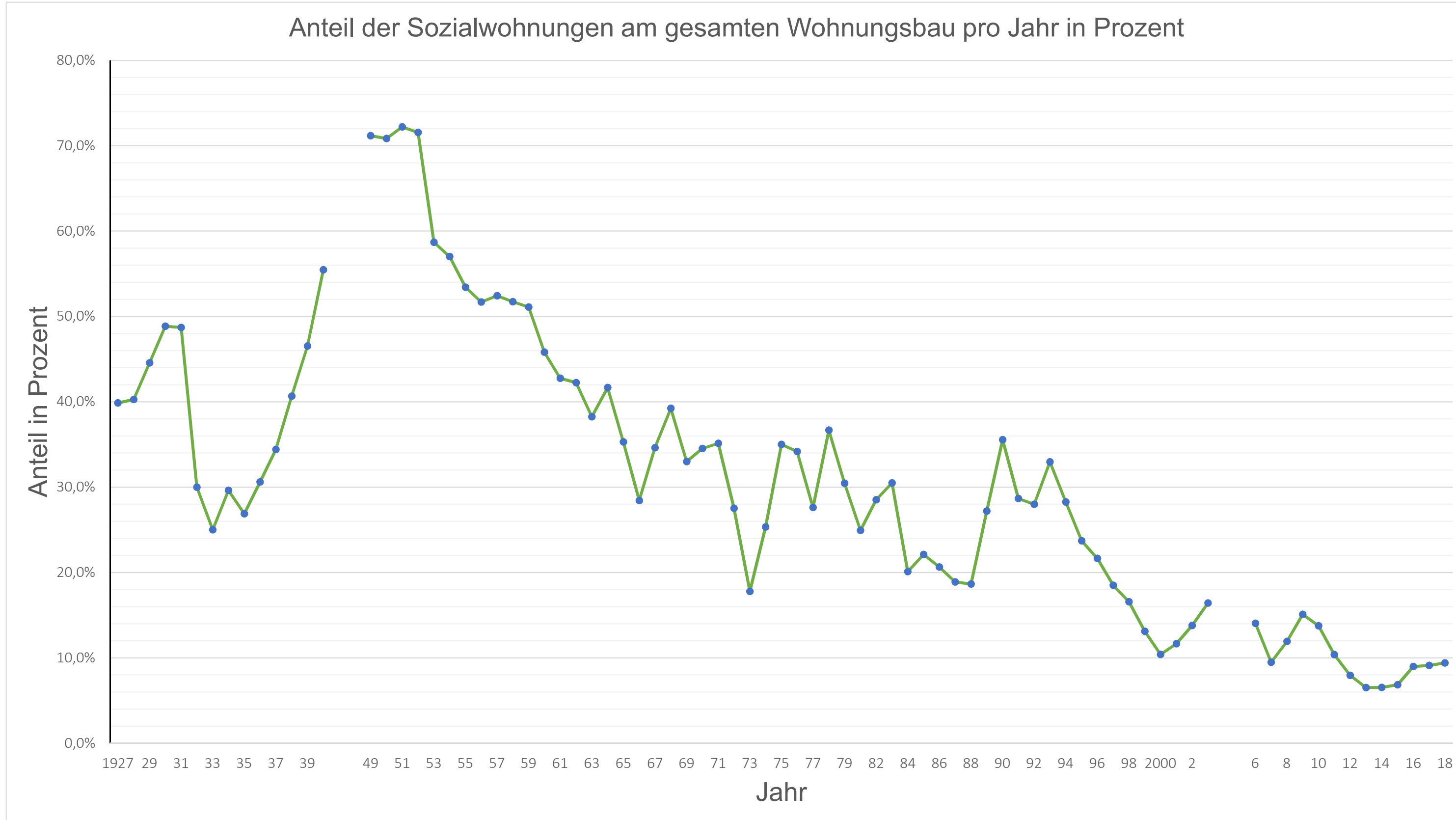
Die zweite Statistik stellt das Verhältnis des sozialen Wohnungsbaus zum gesamten Wohnungsneubau jährlich seit 1927 dar.

### 13.1 Wohnbautätigkeit: Sozialwohnungen und Wohnungen insgesamt zwischen 1927 und 2018



Anm.: Die Grafik stellt die jährliche Bauleistung an neugebauten Sozialwohnungen (blau) und neugebauten Wohnungen insgesamt (orange) zwischen 1927 und 2018 in Deutschland dar. Die Bauleistung der DDR ist hier nicht miteingeflossen. Zwischen 1941 und 1949 liegen keine Daten vor. Dasselbe gilt für den sozialen Wohnungsbau zwischen 2004 und 2005.

### 13.2 Darstellung des prozentualen Anteils des sozialen Wohnungsbaus an der gesamten Neubautätigkeit zwischen 1927 und 2018

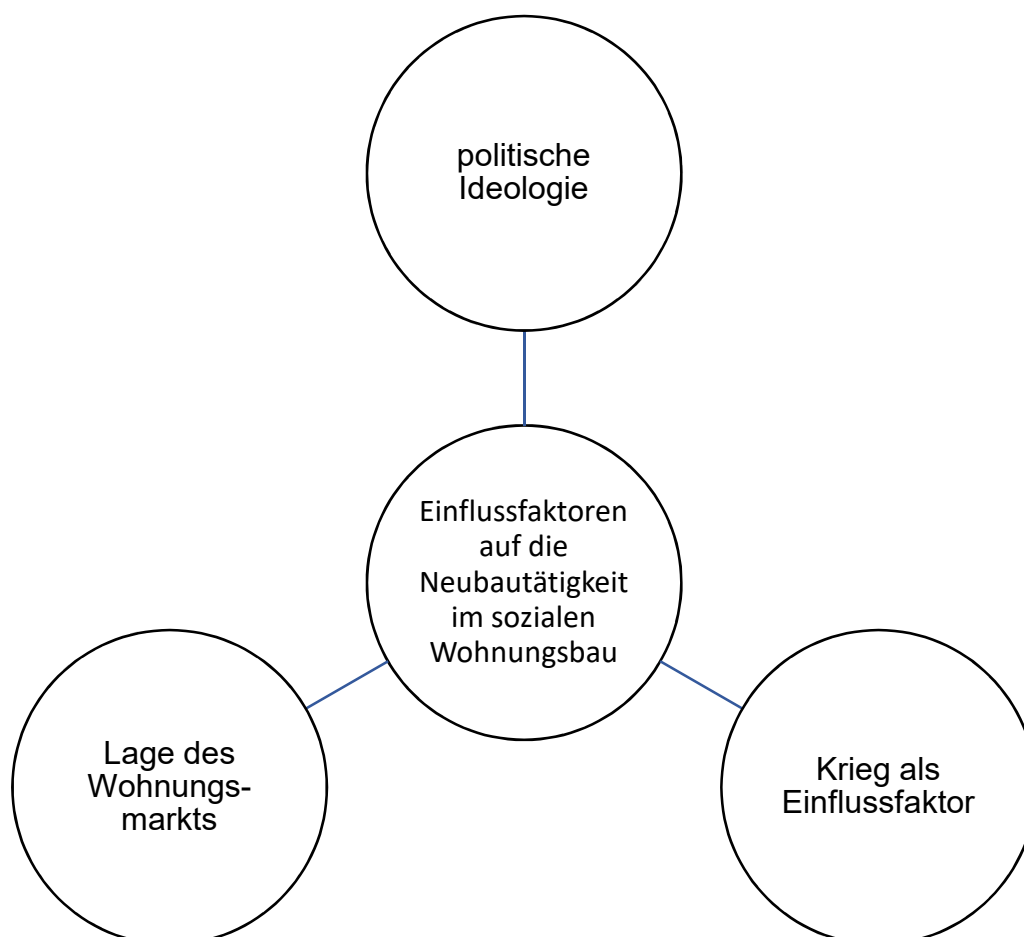


Anm.: Die Grafik stellt den jährlichen Anteil an neugebauten Sozialwohnungen an den insgesamt neugebauten Wohnungen dar. Zwischen 1941 und 1949, sowie zwischen 2004 und 2005 liegen keine Daten vor.

## 14 Analyse: Einflussfaktoren auf die Neubautätigkeit im sozialen Wohnungsbau

Der zweite Teil dieser Arbeit beschäftigt sich mit den Einflussfaktoren auf die Neubautätigkeit des sozialen Wohnungsbaus. Die Grundlage des Kapitels stellt der erste Teil dieser Arbeit dar, sowie die selbst erstellten Statistiken *Wohnbautätigkeit: Sozialwohnungen und Wohnungen insgesamt zwischen 1927 und 2018* (siehe 13.1) und *Darstellung des prozentualen Anteils des sozialen Wohnungsbaus an der gesamten Neubautätigkeit zwischen 1927 und 2018* (siehe 13.2) dar. Die Statistik veranschaulicht die Neubauzahlen insgesamt und die Neubautätigkeit im sozialen Wohnungsbau seit 1927, sowie deren prozentuales Verhältnis zueinander. Im Folgenden wird anhand der vorliegenden Information erarbeitet, welche Gründe und Entscheidungen die Neubautätigkeit im sozialen Wohnungsbau direkt und indirekt beeinflusst haben. Ziel dieser Analyse ist es, am Ende ein möglichst umfassendes Bild darzustellen, das die diversen Einflussfaktoren berücksichtigt.

Um die Ergebnisse dieser Arbeit übersichtlich darzulegen, wurden die Einflussfaktoren auf die Neubautätigkeit im sozialen Wohnungsbau in drei Hauptkategorien mit weiteren Unterkategorien eingeteilt. Das folgende Schaubild dient zur Veranschaulichung der Einflussfaktoren.



Im weiteren Verlauf wird auf jede dieser drei Hauptkategorien näher eingegangen und erörtert, weshalb diese einen Einflussfaktor hinsichtlich der Bautätigkeit darstellen.

1. Politische Ideologie
2. Lage des Wohnungsmarkts
3. Krieg

## 1. Politische Ideologie als Einflussfaktor auf die Neubautätigkeit

Einer der Haupteinflussfaktoren auf die Neubautätigkeit im sozialen Wohnungsbau stellt die politische Ideologie dar, hier verstanden als politische Leitidee und Rahmenbedingung für (wohnungs-)politische Entscheidungen. Insbesondere die wissenschaftliche und politische Denkrichtung des Neoliberalismus tritt dabei als Einflussfaktor hervor. Dies wird bei Betrachtung der wohnungspolitischen Entwicklungen nach dem Zweiten Weltkrieg besonders deutlich. Zunächst werden die wichtigsten Eckpunkte des Neoliberalismus benannt, um im Folgenden den Einfluss des Neoliberalismus auf die Neubautätigkeit im sozialen Wohnungsbau anhand von Beispielen aufzuzeigen.

### *Eckpunkte des Neoliberalismus:<sup>1</sup>*

Der Neoliberalismus ist nach Willke ein *neoliberales Projekt*, dass auf „eine Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft derart [zielt], dass die Individuen darin ihr „Streben nach Glück“ mit einem Minimum an staatlicher Reglementierung und einem Maximum an individueller Selbstbestimmung realisieren können“ (Willke 2003, S.21). Der Neoliberalismus präferiert grundsätzlich Marktlösungen und hat dementsprechend eine Abneigung gegen Staatswirtschaft. Allerdings braucht es auch im Neoliberalismus eine staatliche Rahmenordnung und begrenzte sozialstaatliche Absicherungen, um „einerseits das Funktionieren des Marktes zu gewährleisten und andererseits bestimmte negative Folgeerscheinungen des Marktsystems auszugleichen“ (ebd., S.21). Für Willke ergeben sich daraus die Kernforderungen des Neoliberalismus: „Mehr Markt – weniger Staat – mehr Wettbewerb!“ (S.170). Um diese Forderungen zu erreichen, bedient sich der Neoliberalismus an drei Instrumenten: „Deregulierung – Privatisierung – Flexibi-

---

<sup>1</sup> Anmerkung: In Deutschland bildete sich mit dem Ordoliberalismus zwar ein „spezifisch deutscher Weg“ des Neoliberalismus. Allerdings näherte sich der Ordoliberalismus dem Neoliberalismus so weit an, „dass der Ordoliberalismus als eigenständige Strömung kaum mehr zu erkennen ist“ Ptak 2004. Daher wird in der Folgenden Arbeit nicht zwischen Neoliberalismus und Ordoliberalismus unterschieden.

lisierung“ (Willke 2003, S.170). Nach Willke setzte sich der Neoliberalismus in Folge des Wirtschaftseinbruchs in den 70er Jahren durch (vgl. ebd., S.31). Allerdings betont Giersch bereits 1960, dass die soziale Marktwirtschaft ein „vom Neoliberalismus inspiriertes Leitbild [...]“ ist (Ptak 2004 nach Giersch 1960, S.227).

Betrachtet man die Wohnungspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg, ist unschwer zu erkennen, dass die Prinzipien des Neoliberalismus die wohnungspolitischen Entscheidungen bezüglich des sozialen Wohnungsbaus nachhaltig beeinflusst haben.

Um den Einfluss des Neoliberalismus auf den sozialen Wohnungsbau aufzuzeigen, werden die Entwicklungen nach dem Erlass des Zweiten Wohnbaugesetzes im Jahr 1956 betrachtet. Zu diesem Zeitpunkt galt die größte Wohnungsnot so gut wie beseitigt und die politischen Entscheidungen zielten nicht mehr nur auf die schnellstmögliche Beseitigung der Massenobdachlosigkeit ab. Das 2. WoBauG verlagerte die Finanzierung des Wohnungsbaus aus vorwiegend öffentlichen Mitteln, zu einer Finanzierung aus Eigen- und Kapitalmarktmitteln. Ebenso wurde der Fokus des sozialen Wohnungsbaus von der Förderung breiter Schichten der Bevölkerung, auf die Förderung von Wohnungssuchenden mit geringem Einkommen verlagert. Dies lässt vermuten, dass bereits hier erste neoliberale Prinzipien zum Tragen kamen. Bei genauerer Beobachtung erscheint es allerdings auch plausibel, dass die Überwindung der akuten Wohnungsnot für den neuen Fokus und neuen Finanzierungsweg verantwortlich war. Es war bis zum 2. WoBauG schlichtweg kein privates Kapital für den Wohnungsbau verfügbar, das hätte akquiriert werden können. Es lässt sich festhalten, dass der soziale Wohnungsbau zwar nicht mehr für die *breiten Schichten* (zu denen rund 80% der Bevölkerung gehörten) zugänglich war, aber mit dem Fokus auf einkommensschwache Menschen weiterhin Förderung erhalten sollte. Der Staat nahm somit aktiv an der Gestaltung des Wohnungsmarkts teil.

Offensichtlichere neoliberale Prinzipien traten in der Wohnungspolitik zum Ersten Mal in den 1960er Jahren auf. Mit der Aufhebung der Wohnungszwangswirtschaft zog sich der Staat aus der Regulierung der Mietpreise zurück und gewährte dem freien Markt somit mehr Freiheiten. Dies ist ganz im Sinne des Neoliberalismus und seinem Instrument der *Deregulierung*.

Einen noch größeren Einfluss auf den sozialen Wohnungsbau hatte die Einführung der *Subjektförderung* 1965.

### *Einfluss der Subjektförderung auf die Bautätigkeit im sozialen Wohnungsbau*

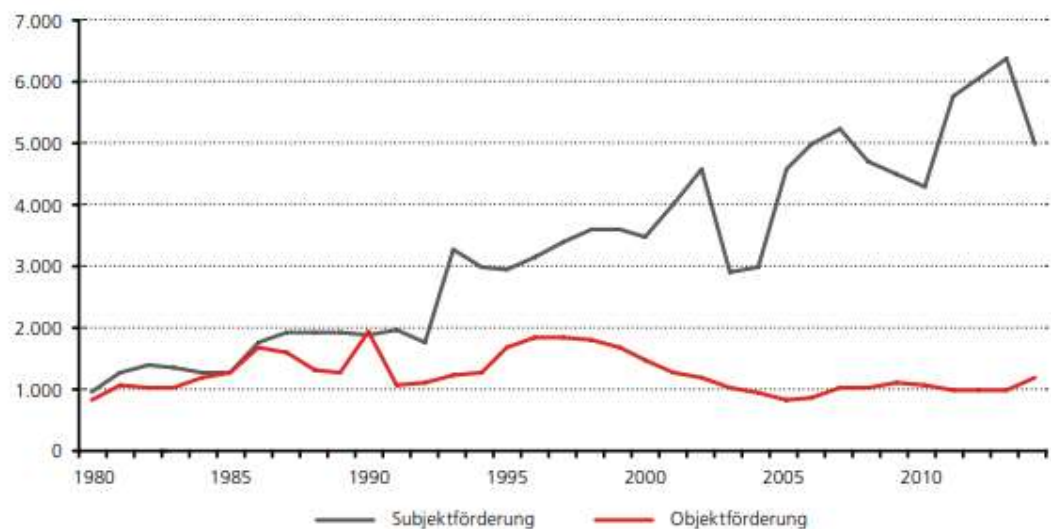
Die Subjektförderung wurde in erster Linie eingeführt, da man in Folge der Aufhebung der Wohnungszwangswirtschaft Mietsteigerungen befürchtete, die einkommensschwache MieterInnen nicht mehr hätten bezahlen können. Die Subjektförderung in Form des Wohngeldes förderte das Individuum direkt, um die marktüblichen Mieten zu finanzieren. Mit der Einführung des Wohngeldes ist eine klare Akzentverschiebung im Sinne des Neoliberalismus zu erkennen. Die bisherigen Maßnahmen, um kostengünstigen Wohnraum für einkommensschwache MieterInnen bereitzustellen, beschränkten sich weitestgehend auf die Objektförderung – also dem Bau von staatlich geförderten Sozialwohnungen. Mittels der Objektförderung hatte der Staat also ein Instrument, mit dem er direkt in die Preisbildung im Wohnungsmarkt eingreifen konnte. Mit Einführung der Subjektförderung hat der Staat diesen Einfluss auf die Preisbildung verringert. Im Gegensatz zur Objektförderung beeinflusst die Subjektförderung die Mietpreisbildung des Marktes nicht. Die Subjektförderung dient vielmehr dazu, die „marktüblichen“ Mietpreise auch für einkommensschwache MieterInnen bezahlbar zu machen. Die Subjektförderung entspricht damit dem neoliberalen Credo von *mehr Markt und weniger Staat*, indem der Staat die Menschen befähigt, die marktüblichen Mieten zu bezahlen und keinen direkten Einfluss mehr auf die Preisbildung damit nimmt. Außerdem erfüllt die Subjektförderung ein weiteres Merkmal des Neoliberalismus, indem es den Menschen ein erhöhtes Maß an individueller Selbstbestimmung bietet und damit staatliche Verantwortung auf das Individuum überträgt, wie es im Sinne des Neoliberalismus gefordert wird (vgl. Willke 2003, S.21). Die Einführung des Wohngeldes beeinflusste die Neubautätigkeit im sozialen Wohnungsbau insofern, dass eine Verschiebung der Fördermittel von der Objektförderung zur Subjektförderung stattfand. Beinahe zeitgleich wurde mit der Subjektförderung auch der 2. *Förderweg* eingeführt (siehe 7.5). Mittels des 2. Förderwegs wurden mit den finanziellen Mitteln, die bisher für den sozialen Wohnungsbau zur Verfügung standen, zwar mehr Wohnungen gefördert, allerdings mit geringeren Fördersummen wie bis dahin. Die Folge der geringeren Fördersumme pro Wohnung, war die verkürzte Bindungsdauer. Die Sozialbindung lief nur noch zwischen 10 bis 14 Jahren, ehe die Sozialwohnungen dem freien Wohnungsmarkt zugeführt werden durften. Bei dem 1. Förderweg lag die Bindungsdauer bei ca. 30 Jahren und länger. Es lässt sich daher



festhalten, dass zum einen die Subjektförderung eingeführt wurde und zum anderen die Objektförderung zwar nicht eingestellt wurde, aber durch die geringeren Subventionssummen pro Wohnung und geringerer Bindungsdauer nur noch kurzzeitig den Wohnungsmarkt beeinflusst.

Während die Objektförderung in den ersten Jahren seit Einführung der Subjektförderung noch im Vordergrund stand (vgl. Neitzel et al. 2016, S.55), änderte sich dies spätestens ab den 1980er Jahren. Folgendes Schaubild illustriert recht deutlich die Priorisierung der Subjektförderung ab den 1980er bis 2015.

Wohnraumbezogene Fördermittel des Bundes, in Mio. Euro



Quelle: (Abstiens et al. 2017, S.13)

Mit der Statistik wird deutlich, dass die Subjektförderung im Verhältnis zur Objektförderung seit den 1980er Jahren, enorm an Bedeutung gewonnen hat. Da die Subjektförderung weitestgehend an die Stelle der Objektförderung gerückt ist, was die Bereitstellung von Wohnraum für Bedürftige betrifft, folgt daraus auch ein direkter Einfluss auf die Neubautätigkeit im sozialen Wohnungsbau. Denn im Gegensatz zur Objektförderung werden mit der Subjektförderung keine Wohnungen gebaut, sondern die Menschen dazu befähigt, am freien Wohnungsmarkt eine Wohnung zu mieten. Wie eingangs beschrieben, setzt der Neoliberalismus auf ein Minimum an staatlicher Reglementierung und staatlicher Markteingriffe, sowie auf ein Maximum an individueller Selbstbestimmung. Vergleicht man diese neoliberalen Prinzipien mit dem Instrument Subjektförderung, sind die Parallelen unverkennbar. Mittels der Subjektförderung greift der Staat nicht mehr direkt in das Marktgeschehen ein und fördert gleichzeitig die individuelle Selbstbestimmung der WohngeldbezieherInnen.

An dieser Stelle lässt sich festhalten, dass die Akzentverschiebung von der Objektförderung zur Subjektförderung die Neubautätigkeit von Sozialwohnungen direkt beeinflusst. Und da die Subjektförderung ein eindeutig neoliberales Instrument ist, ist ebenso festzuhalten, dass der Neoliberalismus die Neubautätigkeit im sozialen Wohnungsbau dahingehend beeinflusst, dass weniger Sozialwohnungen gebaut werden.

### *Einfluss der Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit auf die Bautätigkeit im sozialen Wohnungsbau*

Neben der Subjektförderung nahm auch die Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit im Jahr 1988 einen Einfluss auf die Bautätigkeit, sowie auf den Bestand im sozialen Wohnungsbau.

Mit der Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes ging eine tragende Säule des sozialen Wohnungsbaus verloren. Mit insgesamt 3,3 Millionen Wohnungen Ende 1986, von denen 2,4 Millionen den Bestimmungen des öffentlich geförderten Wohnungsbaus unterlagen, waren die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen maßgeblich an der Schaffung und Erhaltung von Sozialwohnungen beteiligt.

Die Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit hatte zur Folge, dass der soziale Wohnungsbau „fast nur noch durch die nun steuerpflichtigen öffentlichen Wohnungsunternehmen getragen“ wurde, während sich die steuerbefreiten und industrieverbundenen Wohnungsunternehmen weitestgehend auf die Bestandsverwaltung konzentrierten (Kuhnert und Leps 2017, S.167). Außerdem waren die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen mit der Aufhebung des WGG nicht mehr wie bisher an die gemeinnützige Kostenmiete gebunden, sobald die Förderbindungen ausliefen. Auch das Verkaufsverbot von steuerlich geförderten Wohnungen der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen wurde aufgehoben (vgl. ebd., S.5). Finanzinvestoren kauften daraufhin „im großen Umfang vorher öffentliche Wohnungsunternehmen mit einem erheblichen Sozialwohnungsbestand“ und führten sie dem freien Wohnungsmarkt zu (Kuhnert und Leps 2017, S.267). Die Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit hatte somit einen direkten Einfluss auf die Bautätigkeit im sozialen Wohnungsbau, da sich die Wohnungsunternehmen vermehrt auf die Bestandsverwaltung und nicht mehr auf den Neubau konzentrierten. Ebenfalls

beeinflusst wurde der Bestand an Sozialwohnungen in Deutschland. Folgende Statistik illustriert den rapiden Rückgang an bestehenden Sozialwohnungen seit 1990:



Quelle: <https://de.statista.com/infografik/12473/immer-weniger-sozialwohnungen-in-deutschland/>  
(07.01.2020)

Betrachtet man nun die Folgen der Aufhebung des WGG und die Ziele des Neoliberalismus, fällt auf, dass die Aufhebung ganz im Sinne der neoliberalen Prinzipien steht. Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen verloren ihre Steuervorteile gegenüber anderen MarktteilnehmerInnen – gleichzeitig verlor allerdings auch der Staat mit der Aufhebung der Steuervorteile den Einfluss auf die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen. Ohne Steuervorteile sind die Wohnungen der GWU nicht mehr an Förderbedingungen und Verkaufsverbote gebunden. Somit entsprechen auch die Folgen der Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit dem neoliberalen Credo von *mehr Markt und weniger Staat*. Die ehemals geförderten Wohnungen werden dem freien Markt zugeführt (mehr Markt) und der Staat kann nicht mehr die Einhaltung der Förderbedingungen erwarten (weniger Staat). Wie auch Kuhnert und Leps betonen, gab es nach der Aufhebung des WGG „kaum mehr Grenzen der Liberalisierung und Privatisierung auf dem Wohnungsmarkt“ (2017, S.265). Dies bestätigt sich in Anbetracht des Verkaufs von ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen und großen kommunalen Wohnungsbeständen (ebd., S.264).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Neoliberalismus die politischen Entscheidungen bezüglich des sozialen Wohnungsbaus erheblich beeinflusst hat und somit einen Einflussfaktor auf die Neubautätigkeit im sozialen Wohnungsbau darstellt. Zum einen wurde mit der Fokussierung auf die Subjektförderung, die Objektförderung immer stärker vernachlässigt und damit neoliberale Forderungen erfüllt. Zum andern wurde mit der Aufhebung des WGG, die Neubautätigkeit von Sozialwohnungen durch gemeinnützige Wohnungsunternehmen weitestgehend beendet und die Auflösung von bestehenden Sozialwohnungen gefördert.

## **2. Lage des Wohnungsmarkts**

Ein weiterer Einflussfaktor auf die Neubautätigkeit im sozialen Wohnungsbau stellt die Lage des Wohnungsmarkts dar. Diese ist abhängig von gesellschaftlichen Veränderungen und Ereignissen, auf die der Markt reagiert. Diese Reaktion hat wiederum zur Folge, dass sich auch die Neubautätigkeit im sozialen Wohnungsbau dem Bedarf anpasst. Im Laufe der letzten 100 Jahre gab es immer wieder entspannte und angespannte Phasen auf dem Wohnungsmarkt, die die Bautätigkeit beeinflusst haben. Im Folgenden werden Beispiele für den Einfluss eines angespannten Wohnungsmarktes und den Einfluss eines entspannten Wohnungsmarkts gegeben.

### *Einfluss eines angespannten Wohnungsmarkts*

Besonders deutlich wird dieser Einfluss im ersten Beispiel Anfang der 1990er Jahre, als Deutschland wiedervereint wurde und es einen enormen Zustrom von Aus- und ÜbersiedlerInnen, Flüchtlingen und AsylbewerberInnen gab (siehe 10.1). Ebenfalls machte sich eine erhöhte Nachfrage nach Ein- und Zweipersonen-Haushalten auf dem Wohnungsmarkt spürbar. Schätzungen gingen davon aus, dass ca. 1,1 Millionen Wohnungen in Deutschland fehlten – die Wohnungsmarktlage galt als sehr angespannt. Auf den Wohnungsfehlbestand wurde unter anderem auch mit einer Wohnungsbauoffensive an Sozialwohnungen reagiert, wie in der Statistik in Kapitel 13 deutlich zu erkennen ist. 1988, also kurz vor der Wiedervereinigung Deutschlands und den Zuwanderungsbewegungen nach Deutschland, wurden lediglich 39.000 Sozialwohnungen gebaut. Bereits 1990 wurden 91.000 neue Sozialwohnungen gebaut und somit schon mehr als doppelt so viele, wie noch zwei Jahre zuvor. Weitere vier Jahre später, 1994, erreichte die Neubautätigkeit mit 162.000 Sozialwohnungen einen

Höchstwert, der seit 1972 nicht mehr erreicht wurde. Anhand dieser Zahlen lässt sich festhalten, dass die gesellschaftliche Entwicklung, hier in Form von Zuwanderungsbewegungen und einer veränderten Nachfrage von Wohnungsgrößen, eine Wohnungsknappheit verursachte, die mit Hilfe von neuen Sozialwohnungen behoben werden sollte. Allerdings ist hier festzuhalten, dass die enorme Steigerung von gebauten Sozialwohnungen pro Jahr, auch darauf zurückzuführen ist, dass mit dem 3. *Förderweg* neue Förderbedingung für den sozialen Wohnungsbau galten, die den sozialen Wohnungsbau kostengünstiger gestalteten (siehe 10.1). Der enorme Anstieg an gebauten Sozialwohnungen zwischen 1990 und 1997 ist aufgrund der geringeren Kostenintensität pro Sozialwohnung im Vergleich zu Sozialwohnungen, die nach dem 1. und 2. Förderweg gefördert wurden, daher zu relativieren. Dass ein gesellschaftlicher Wandel und gesellschaftliche Veränderungen den sozialen Wohnungsbau ankurbeln können, bleibt aber bestehen.

Ein weiteres Beispiel, das den Einfluss der Wohnungsmarktlage auf den sozialen Wohnungsbau belegt, sind die Entwicklungen am Wohnungsmarkt der letzten zehn Jahre. Seit 2010 liegt die Nachfrage nach Wohnraum über den Baufertigstellungen. Der Fehlbestand summierte sich, zumindest regional, bis 2019 auf eine Million Wohnungen (siehe 12.2).

Seit 2010 sieht sich der Wohnungsmarkt aufgrund der Binnenwanderung in Metropolregionen vor Problemen. Erschwerend kam 2015 die Flüchtlingsmigration hinzu (vgl. Ghelli et al. 2016). In Folge der Binnenwanderung und der Flüchtlingsmigration wurde ein deutlicher Fehlbestand an günstigem Wohnraum sichtbar. Dass sich die angespannte Lage des Wohnungsmarkts auf die Bautätigkeit im sozialen Wohnungsbau auswirken, zeigt sich an den aufgestockten finanziellen Mitteln der sozialen Wohnraumförderung und der Neubautätigkeit. Seit 2015 wurden die Fördermittel für die soziale Wohnraumförderung von 500 Millionen Euro auf zunächst 1 Milliarde Euro und ein Jahr später auf bereits 1,5 Milliarden Euro aufgestockt. Für die Jahre 2020 und 2021 betragen die jährlichen Fördermittel noch 1 Milliarde Euro.

Auch bei Betrachtung der Neubautätigkeit im sozialen Wohnungsbau sind Veränderungen feststellbar. Nachdem 2013 mit 14.000 gebauten Sozialwohnungen ein absoluter Tiefstwert erreicht wurde, stieg diese Zahl mit Einsetzen der Fördermittelerhöhung auf 25.000 Wohnungen 2016 und 2018 auf 27.000 Wohneinheiten. Innerhalb von fünf Jahren hat sich die Bautätigkeit im sozialen Wohnungsbau beinahe

verdoppelt, nach dem von Seiten der Politik die problematische Wohnungsmarktlage erkannt wurde.

Es lässt sich daher feststellen, dass dann wieder vermehrt sozialer Wohnungsbau gebaut wird, wenn die Lage am Wohnungsmarkt als angespannt gilt. Im Umkehrschluss bedeutet dies allerdings auch, dass weniger Sozialwohnungen gebaut werden, wenn der Wohnungsmarkt als entspannt gilt. Dies soll im nächsten Punkt auch anhand zweier Beispiele erläutert werden.

### *Einfluss eines entspannten Wohnungsmarkts*

Anfang der 80er Jahre galt der Wohnungsmarkt in Deutschland als weitgehend ausgeglichen und normalisiert (siehe 9.4). Die entspannte Lage des Wohnungsmarktes nahm die Regierung Kohl zum Anlass, die Bautätigkeit im sozialen Wohnungsbau stark zurückzufahren. Dies wird bei Betrachtung der Neubauzahlen deutlich. Während 1980 noch 97.000 Sozialwohnungen gebaut wurden, waren es im Jahr 1988 nur noch 39.000.

Dasselbe Muster ist auch in den 2000er Jahren zu beobachten. Nachdem in den 90ern der Wohnungsmangel behoben wurde, galt der Wohnungsmarkt in den 2000ern als dauerhaft entspannt. Die Bundesregierung nahm dies zum Anlass, den Fokus der sozialen Wohnraumförderung auf Modernisierung und den Ankauf von Belegungsrechten, anstatt den Neubau von sozialem Wohnungsbau zu fördern (siehe 11.2). Dies äußerte sich deutlich in der Neubauaktivität im sozialen Wohnungsbau. Während 1998 noch 83.000 Sozialwohnungen gebaut wurden, waren es fünf Jahre später nur noch 44.000. Dieser Trend setzte sich bis 2013 fort, als nur noch 14.000 Sozialwohnungen gebaut wurden, ehe die Politik auf die wiederkehrende Anspannung am Wohnungsmarkt reagierte.

Die Lage des Wohnungsmarkts, ob dieser als entspannt oder angespannt gilt, kann somit einen entscheidenden Einflussfaktor auf die Neubautätigkeit im sozialen Wohnungsbau darstellen. Dabei ist die Lage des Wohnungsmarktes selbst abhängig von gesellschaftlichen Ereignissen und Trends, wie Zuwanderungsbewegungen oder veränderten Nachfragen, auf die er reagieren muss.

### 3. Erster und Zweiter Weltkrieg

Vorab soll an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass Krieg als extremer gesellschaftlicher Wandel auch als eine Unterkategorie im zweiten Einflussfaktor betrachtet werden könnte. Da es sich dabei jedoch um zwei Kriege handelt, die in der Geschichte einzigartig sind, können sie nicht ohne weiteres zu den anderen gesellschaftlichen Veränderungen hinzugezählt werden. Dazu kommt, dass die Kriege in einer Zeit stattfanden, in der der soziale Wohnungsbau noch gar nicht existierte und ihr Einfluss auf ihn daher gesondert zu betrachten ist. Daher wird im Folgenden der Einfluss des Ersten Weltkrieges und der des Zweiten Weltkrieges auf die Entstehung des sozialen Wohnungsbaus erläutert.

#### *Einfluss des Ersten Weltkriegs*

Bei der Entstehung des sozialen Wohnungsbaus in Deutschland nahmen die beiden Weltkriege eine besondere Rolle ein. Die ohnehin schon schlechte Wohnversorgung im Deutschen Kaiserreich verschärfte sich durch die Zerstörungen des Ersten Weltkriegs noch weiter (siehe 3.1). In Folge dessen wurde von der Weimarer Republik zum ersten Mal eine staatliche Verantwortung für die Wohnversorgung übernommen. Aufgrund der erlassenen Wohnungszwangswirtschaft und dem kaum verfügbaren privaten Kapital, rückten gemeinnützige Wohnungsbauunternehmen in den Fokus der Wohnungsbereitstellung (siehe 3.1). Der Staat stellte den gemeinnützigen Wohnungsbauunternehmen dafür öffentliche Mittel zur Verfügung, die entweder niedrig oder überhaupt nicht zu verzinsen waren. Im Gegenzug mussten die Wohnungsunternehmen „ihre Kostenrechnung offenlegen, die Miete auf einer bestimmten Höhe festlegen sowie einen Einfluss auf die Auswahl der Mieter\*innen zulassen“ (Holm 2015, S.4). Mit der Weimarer Republik begann damit auch erstmals die Umsetzung der Idee des „modernen sozialen Wohnungsbaus“ (Böhm und Junglas 2018, S.9). Der „soziale Wohnungsbau“ der Weimarer Republik hatte 1927 einen Anteil von 40% am gesamten Wohnungsbau und 1930 und 1931 sogar einen Anteil von knapp 50% (siehe 13.2). Der Erste Weltkrieg und die damit einhergehenden Folgen (u.a. Wohnraummangel und Kapitalmangel) stellen insofern einen Einflussfaktor auf die Neubautätigkeit im sozialen Wohnungsbau dar, dass überhaupt erst ein Fördersystem erschaffen wurde, das dem heutigen sozialen Wohnungsbau gleicht.

### *Einfluss des Zweiten Weltkriegs*

Die Wohnsituation nach dem Zweiten Weltkrieg erinnert stark an die nach dem Ersten Weltkrieg. Allerdings waren die Kriegszerstörungen, sowie der Mangel an Wohnraum nach dem Zweiten Weltkrieg noch weitaus größer. 1950 ging man davon aus, dass ca. 6 Million Wohnungen gefehlt haben (siehe 5.1). Mit dem *Ersten Wohnbaugesetz* wurde ein großes Wohnungsbauprogramm beschlossen, das den Bau von 1,8 Millionen Sozialwohnungen fördern sollte. Zwischen 1949 und 1953 hatte der soziale Wohnungsbau einen jährlichen Anteil von über 70% an der gesamten Wohnungsbautätigkeit. 1952 wurden 317.000 Sozialwohnungen gebaut und damit einen absoluten Höhepunkt in den letzten 100 Jahren erreicht.

Dem Ersten und Zweiten Weltkrieg kommt in der Entstehung des sozialen Wohnungsbaus eine eminente Rolle zu. Dies ist auch der Grund dafür, weshalb sie hier als eigener Einflussfaktor aufgezählt werden. Während es sich bei *Politische Ideologie* und *Lage des Wohnungsmarkts* um Faktoren handelt, die auch heute noch Einfluss auf den sozialen Wohnungsbau üben, beschränkt sich der Einfluss der Weltkriege auf die Vergangenheit. Dieser kann im Vergleich zu den ersten beiden, nicht einfach auf die Gegenwart übertragen werden. Trotzdem ist ihre Relevanz bis heute von großer Bedeutung.

## **15 Diskussion**

An dieser Stelle sollen Auffälligkeiten, die sich während der Analyse ergeben haben, diskutiert, kritisch betrachtet und reflektiert werden.

Auffällig ist erstens, dass die Pro- und Kontraargumente des sozialen Wohnungsbaus keinen entscheidenden Einflussfaktor darstellen. Normalerweise würde man davon ausgehen, dass insbesondere die Vor- bzw. Nachteile entscheidend dazu beitragen, ob (Sozial-)Wohnungen gebaut werden oder nicht. Einen Nachteil, den KritikerInnen des sozialen Wohnungsbaus häufig nennen, ist die sogenannte Fehlbelegung, die auch in dieser Arbeit angesprochen wurde (siehe 7.6). Neben der Fehlbelegung kritisiert Breyer, der u.a. Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ist, dass der soziale Wohnungsbau im Gegensatz zur Subjektförderung zu unflexibel ist und man nicht für alle einkommensschwachen Haushalte eine Sozialwohnung bereitstellen kann (vgl. Krebs und Breyer 2018, S.687). Krebs sieht im sozialen Wohnungsbau hauptsächlich Vorteile und entkräftet zeitgleich den Nachteil der



Fehlbelegung, da Fehlbelegung sogar politisch gewollt ist, um gut funktionierende Nachbarschaften nicht zu zerstören. Außerdem wäre es ohnehin unproblematisch, die gesetzten Einkommensgrenzen in der Praxis sicherzustellen. Laut Krebs hat der soziale Wohnungsbau insbesondere den Vorteil, dass ein „klug konstruierter öffentlicher Wohnungsbau [...] sozial ausgewogene Wohnquartiere“ fördert und so „exzessive Segregation“ verhindert. (Krebs und Breyer 2018, S.686). Außerdem schafft der soziale Wohnungsbau mehr bezahlbaren Wohnraum für die gleiche Menge an Bauland, verhindert effizient spekulative Leerstände und Mietpreisexplosionen, und reduziert gleichzeitig die ökonomische Ungleichheit (vgl. ebd.). Auch monetär würde sich sozialer Wohnungsbau für den Staat lohnen. „[...] bereits nach 13 Jahren würden die öffentlichen Wohnbauinvestitionen fiskalische Überschüsse erzielen“ (Krebs und Breyer 2018, S.686).

Es gibt also gute Gründe, weshalb es sinnvoll wäre, Sozialwohnungen zu bauen bzw. nicht zu bauen. Allerdings lässt sich mit den Erkenntnissen dieser Arbeit festhalten, dass sowohl die befürwortenden als auch die ablehnenden Argumente kaum eine Rolle in den politischen Entscheidungsfindungen gespielt haben. Vielmehr lässt sich auch anhand der vorliegenden Analyse festhalten, dass sich ein neoliberales Dogma in der deutschen Wohnungspolitik festsetzte, das jeglichen Diskurs über eine soziale Wohnungspolitik unterdrückte. Ruft man sich nochmals die Ziele der Wohnungspolitik in Erinnerung (siehe 2 Definition), lässt sich festhalten, dass der Staat eine Verantwortung trägt, die Wohnraumversorgung breiter Schichten der Bevölkerung, insbesondere der Beziehenden niedriger Einkommen und der Problemgruppen, zu sichern. Allerdings hat sich der Staat seit den 1970er Jahren bis heute immer weiter aus seiner wohnungspolitischen Verantwortung zurückgezogen und dem freien Markt die Wohnversorgung überlassen.

Die zweite Auffälligkeit bezieht sich auf das eigene Vorgehen, dass nun kurz reflektiert werden soll. Der große historische Zeitraum, der dieser Arbeit zugrunde liegt, stellte sich sowohl als Fluch als auch als Segen heraus. Zum einen war es sehr fruchtbar, den sozialen Wohnungsbau einmal von Beginn an bis heute zu betrachten da dies in der bisherigen Literatur so noch nicht zu finden ist. Diese Arbeit unternimmt damit den ersten Versuch diese Forschungslücke zu schließen.

Auf der anderen Seite konnte durch die Fülle an Material in der Analyse nicht auf jedes Detail eingegangen werden, da dies den Rahmen einer Bachelorarbeit gesprengt hätte.

Ich habe mich somit aus einer makroskopischen Perspektive auf die größten Einflussfaktoren konzentriert, die den Trend insgesamt über die letzten hundert Jahre erklären können. Für die Zukunft wäre es sicher sehr spannend, kleinere Epochen einzeln zu betrachten und nach Einflussfaktoren zu analysieren, die dann wiederum mit den hier erarbeiteten Makro-Einflussfaktoren verglichen werden könnten.

## 16 Fazit

Zusammenfassend lässt sich sagen: der soziale Wohnungsbau in Deutschland kann auf eine bewegte Geschichte zurückblicken. Während der Anteil des sozialen Wohnungsbaus an der gesamten Neubautätigkeit zwischen 1927 und 1979 durchschnittlich 42% betrug, lag dieser Wert zwischen 1980 und 2018 nur noch bei durchschnittlich 17,1%. Der Rückgang des sozialen Wohnungsbaus ist sowohl in absoluten Zahlen wie auch anteilig am gesamten Wohnungsbau gut in den Statistiken 13.1 und 13.2 zu erkennen. Bis auf eine kurze Ausnahme zwischen 1989 und 1999 ist die Neubautätigkeit im sozialen Wohnungsbau seit Ende des Zweiten Weltkriegs von einem kontinuierlichen Rückgang geprägt. Die vorliegende Arbeit setzte sich zum Ziel, Faktoren zu ermitteln, die Einfluss auf die Neubautätigkeit im sozialen Wohnungsbau nehmen. Die Analyse zeigt, dass es drei große Einflussfaktoren gibt:

1. die politische Ideologie
2. die Lage des Wohnungsmarkts
3. der Erste und Zweite Weltkrieg

Mit diesen drei ermittelten Faktoren lässt sich nach der vorliegenden Analyse erklären, weshalb der Anteil des sozialen Wohnungsbaus zwischen 1927 und 1979 mit 42% deutlich höher war, als der Anteil zwischen 1980 und 2018 mit 17,1%. Dabei wird deutlich, dass sich der Einfluss der einzelnen Faktoren im Laufe der Zeit wandelte. Während anfangs die beiden Weltkriege und die damit einhergehende schlechte Wohnungsmarktlage die Neubautätigkeit im sozialen Wohnungsbau beflügelten, beeinflusste ab den 1970/1980er Jahren insbesondere die Idee des Neoliberalismus und die Lage des Wohnungsmarkts den sozialen Wohnungsbau zu einer schwindenden Bautätigkeit.

Meiner Ansicht nach haben besonders die Mietpreisentwicklungen der letzten zehn Jahre nochmal verdeutlicht, dass der *freie* Wohnungsmarkt allein, die Bedürfnisse der Men-

schen nicht erfüllen kann. Insbesondere wenn man sich nochmals in Erinnerung ruft, welche Bedeutung *wohnen* für Menschen laut Günter Rausch hat. Für ihn bildet *wohnen* die Grundlage der Lebenswelt, in der sich bedeutsame Ressourcen zur Bewältigung kritischer Lebensereignisse und alltäglicher Belastung entwickeln (vgl. Bürgerinitiative Wohnen ist Menschenrecht 2007, S.9). Aus sozialer Perspektive ist es daher falsch, Menschen mit geringem Einkommen über die Mietpreise aus einer Stadt zu verdrängen, in der sie eventuell ihr ganzes bisheriges Leben verbracht haben. Bisher wird die Mietpreisentwicklung jedoch einzig durch den Marktmechanismus von Angebot und Nachfrage bestimmt. Viele Menschen wollen in die Städte, der Wohnraum ist allerdings begrenzt – die Mieten steigen.

Allerdings halte ich diesen Prozess, hin zu einer *Stadt der Reichen*, für sozial ungerecht und ebenso schädlich für eine Stadt. Auch die Leipzig Charta mahnt, dass soziale Ausgrenzung und wirtschaftliche Ungleichheiten zur Destabilisierung von Städten führen und plädiert daher für eine „gut konzipierte soziale Wohnraumpolitik“ (Leipzig Charta 2007). Um zu verhindern, dass die Zugehörigkeit zu einer Stadt allein von Geld abhängig ist, halte ich es für unabdingbar, den sozialen Wohnungsbau wieder deutlich stärker zu fördern, als bisher. Dies wäre beispielsweise auch mit der *neuen Wohnungsgemeinnützigkeit* möglich, wie sie Die Grünen, Die Linke und die SPD fordern (vgl. Kuhnert und Leps 2017, S.334). Eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit hat gegenüber dem klassischen sozialen Wohnungsbau den Vorteil, dass die Mietbindungen auf Dauer ausgelegt sind, und die Wohnungen damit nicht nach einigen Jahren wieder dem freien Markt zugeführt werden. Außerdem hat eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit den Vorteil, dass damit benötigte Wohnungen neu gebaut werden, anstatt dass „öffentliche Mittel zur Befriedigung privater Renditeerwartungen eingesetzt werden“, wie es bei der Subjektförderung der Fall ist (Abstiens et al. 2017, S.12).

Von Einem sagt, dass „eine Wohnung die Voraussetzung [ist], die erst ein (Über-)Leben in Würde möglich macht“ (Einem 2016, S.9) und Rausch sieht sogar dessen Menschenrecht auf Wohnen bedroht, wer „keine angemessene Unterkunft findet oder unter der Angst leiden muss, in Bälde vielleicht seine Miete nicht mehr bezahlen zu können“ (Rausch zit. n. Klus 2013, S.85).

Daraus lässt sich auch ein direkter Bezug zur *Sozialen Arbeit* herstellen. Die Definition der Sozialen Arbeit der „international federation of social workers“ (ifsw) sieht die „Prinzipien sozialer Gerechtigkeit, die Menschenrechte, die gemeinsame Verantwortung

und die Achtung der Vielfalt“ als die Grundlage der Sozialen Arbeit (DBSH 2016). Da die Wohnungspolitik auch die soziale Gerechtigkeit betrifft und das Menschenrecht auf Wohnen beeinflusst, lässt sich festhalten, dass die Soziale Arbeit ein Interesse an der wohnungspolitischen Entwicklung haben sollte. Daher sehe ich eine Relevanz des vorliegenden Werks für die Soziale Arbeit.

Und wie Rutger Bregman die Relevanz der Vergangenheit beschreibt, halte auch ich es für sinnvoll, die Entwicklung der deutschen Wohnungspolitik in Gänze zu betrachten: „Wenn wir das fremde Land der Vergangenheit studieren, können wir über den Horizont unserer gegenwärtigen Realität hinausblicken. Ein Blick in die Vergangenheit kann uns auch die Augen dafür öffnen, was sein könnte“ (Bregman und Gebauer 2019).

## Literaturverzeichnis

1974 - 1982, Bundesrepublik Deutschland. Neue Herausforderungen, wachsende Unsicherheiten (2008). Baden-Baden: Nomos Verlag (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, 6).

1982 - 1989, Bundesrepublik Deutschland. Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform (2005). Baden-Baden: Nomos Verlag (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, 7).

1989 - 1994, Bundesrepublik Deutschland. Sozialpolitik im Zeichen der Vereinigung (2007). Baden-Baden: Nomos Verlag (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, 11).

Abstiens, Lena; Bormann, René; Bodelschwingh, von Arnt (2017): Zukunft der Wohnraumförderung. Gemeinwohlorientierung und Bezahlbarkeit am Wohnungsmarkt. Hg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung. Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/13606-20170830.pdf>, zuletzt geprüft am 30.09.2019.

Bauer, Rudolph (Hg.) (1992): Lexikon des Sozial- und Gesundheitswesens. München: Oldenbourg.

Behring, Karin (2005): Wohnungsbau: Langfristig nur Deckung des Ersatzbedarfs? Hg. v. ifo Institut. Online verfügbar unter [https://www.ifo.de/DocDL/ifosd\\_2005\\_5\\_5.pdf](https://www.ifo.de/DocDL/ifosd_2005_5_5.pdf), zuletzt aktualisiert am 16.03.2005, zuletzt geprüft am 16.10.2019.

BMI (2019a): FAQs zum Baukindergeld. Hg. v. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. BMI. Online verfügbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/bauen-wohnen/baukindergeld/faqs-baukindergeld.html>.

BMI (2019b): Soziale Wohnraumförderung. Aufgabe der sozialen Wohnraumförderung ist die Unterstützung von Haushalten, die sich am Markt nicht aus eigener Kraft angemessen mit Wohnraum versorgen können. Hg. v. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Online verfügbar unter <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung-node.html>, zuletzt aktualisiert am 2019, zuletzt geprüft am 18.11.2019.

Böhm, Falk; Junglas, Oliver (2018): Es geht auch anders: Sozialer Wohnungsbau in Deutschland und Österreich. In: *WOBAU report* (26), zuletzt geprüft am 19.01.2020.

bpb (Hg.) (2005): Bundestagswahlen 1949-2009. Bundeszentrale für politische Bildung. Online verfügbar unter <https://www.bpb.de/politik/wahlen/bundestagswahlen/62559/bundestagswahlen-1949-2009>, zuletzt aktualisiert am 05.09.2005, zuletzt geprüft am 25.06.2019.

Braun, Reiner (2019): Wohnungsmarktprognose 2019-22. Regionalisierte Prognose in drei Varianten mit Ausblick bis 2030. Hg. v. empirica Forschung und Beratung. Online verfügbar unter [https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen\\_Referenzen/PDFs/empi244rb.pdf](https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen_Referenzen/PDFs/empi244rb.pdf), zuletzt aktualisiert am 02.04.2019, zuletzt geprüft am 16.10.2019.

Bregman, Rutger; Gebauer, Stephan (2019): Utopien für Realisten. Die Zeit ist reif für die 15-Stunden-Woche, offene Grenzen und das bedingungslose Grundeinkommen (rororo).

Breitkopf, A. (2019): Baufertigstellungen von Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden\* in Deutschland in den Jahren 2001 bis 2018 (in Tausend). Hg. v. statista. Online verfügbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/39008/umfrage/baufertigstellungen-von-wohnungen-in-deutschland/>, zuletzt aktualisiert am 12.08.2019, zuletzt geprüft am 16.09.2019.

BT-Drucks. 18/11403 (2017): Sozialer Wohnungsbau in Deutschland – Entwicklung, Bestand, Perspektive.

BT-Drucks. 19/10220 (2019): Bericht der Bundesregierung über die Verwendung der Kompensationsmittel für den Bereich der sozialen Wohnraumförderung 2018, zuletzt geprüft am 16.09.2019.

BT-Drucks. 19/3500 (2018): Bericht der Bundesregierung über die Verwendung der Kompensationsmittel für den Bereich der sozialen Wohnraumförderung 2017, zuletzt geprüft am 16.09.2019.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: Laufende Stadtbeobachtung - Raumabgrenzungen. Online verfügbar unter [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp\\_node.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp_node.html), zuletzt geprüft am 11.04.2019.

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (14.02.2020): Der Deutsche Bundestag beschließt die Verlängerung der Mietpreisbremse. Online verfügbar unter [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/021420\\_Mietpreisbremse.html](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/021420_Mietpreisbremse.html), zuletzt geprüft am 20.02.2020.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2000): Statistisches Taschenbuch '99. Arbeits- und Sozialstatistik.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2006): Statistisches Taschenbuch 2006. Arbeits- und Sozialstatistik.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (17.07.2018): Soziale Wohnungspolitik. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Online verfügbar unter [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-wissenschaftlicher-beirat-soziale-wohnungspolitik.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=11](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-wissenschaftlicher-beirat-soziale-wohnungspolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=11), zuletzt geprüft am 17.10.2019.

Bundeszentrale für politische Bildung: Deregulierung. Online verfügbar unter <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/19121/deregulierung>, zuletzt geprüft am 19.07.2019.

Bürgerinitiative Wohnen ist Menschenrecht. Ein erfolgreicher Bürgerentscheid in Freiburg (2007). 1. Aufl. Neu-Ulm: Verl. AG SPAK (Reihe soziale Bewegungen).

Claessens, Dieter; Klönne, Arno; Tschoepe, Armin (1974): Sozialkunde der Bundesrepublik Deutschland. 7. durchges. Aufl., 46. - 57. Tsd. Düsseldorf: Diederichs.

DBSH (Hg.) (2016): Deutschsprachige Definition Sozialer Arbeit. Online verfügbar unter [https://www.dbsh.de/fileadmin/redaktionell/bilder/Profession/20161114\\_Dt\\_Def\\_Sozialer\\_Arbeit\\_FBT\\_S\\_DBSH\\_01.pdf](https://www.dbsh.de/fileadmin/redaktionell/bilder/Profession/20161114_Dt_Def_Sozialer_Arbeit_FBT_S_DBSH_01.pdf), zuletzt geprüft am 23.01.2020.

Deutscher Bundestag (09.11.2001): Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung, Vereinfachung und Reform des Mietrechts. Mietrechtsreformgesetz. Fundstelle: Drucksache 14/4553. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/045/1404553.pdf>, zuletzt geprüft am 10.09.2019.

Egner, Björn; Kayser, Max A.; Böhler, Heike; Grabietz, Katharina J. (2018): Lokale Wohnungspolitik in Deutschland.

Einem, Eberhard von (2016): Wohnen. Markt in Schieflage - Politik in Not. Wiesbaden: Springer VS (Stadtforschung aktuell).

- Flagge, Ingeborg; Andritzky, Michael (Hg.) (1999): von 1945 bis heute. Aufbau, Neubau, Umbau. Stuttgart: Dt. Verl.-Anst (Geschichte des Wohnens, / Wüstenrot-Stiftung, Deutscher Eigenheimverein e.V., Ludwigsburg ; 5).
- Frerich, Johannes; Frey, Martin (1993a): Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. München: R. Oldenbourg.
- Frerich, Johannes; Frey, Martin (1993b): Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der deutschen Einheit. München: Oldenbourg (Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, / von Johannes Frerich u. Martin Frey ; 3).
- Führer, Karl Christian (1997): Anspruch und Realität. Das Scheitern der nationalsozialistischen Wohnungsbaupolitik 1933-1945. In: *Vierteljahresheft für Zeitgeschichte* 45 (2), S. 225–256.
- Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik : [www.lexikon-der-politik.de] (2003). 10., neubearbeitete und erweiterte Auflage. München: Verlag Franz Vahlen.
- GEWOS (Hg.) (1990): Wohnungspolitik nach dem 2 Weltkrieg. Unter Mitarbeit von Bernd Leutner. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.
- Ghelli, Fabio; Pross, Jennifer; Sperling, Sandra (2016): Flüchtlinge beleben den Wohnungsbau. Hg. v. Mediendienst Integration. Online verfügbar unter <https://mediendienst-integration.de/artikel/fluechtlinge-auf-dem-wohnungsmarkt-sozialer-wohnungsbau-gefoerderter-wohnraum-anschlussunterbringungen.html>, zuletzt aktualisiert am 15.08.2016, zuletzt geprüft am 14.01.2020.
- Gransche, Elisabeth (1986): Die Entwicklung der Wohnungspolitik bis zum Ersten Weltkrieg. In: *Historical Social Research* (11), S. 47–71.
- Haerendel, Ulrike (1999): Wohnungspolitik im Nationalsozialismus. In: *Zeitschrift für Sozialreform* 45 (10), S. 843–879.
- Harlander, Tilman (1995): Zwischen Heimstätte und Wohnmaschine. Wohnungsbau und Wohnungspolitik in der Zeit des Nationalsozialismus. Zugl.: Aachen, Techn. Hochsch., Habil.-Schr., 1994. Basel: Birkhäuser (Stadt, Planung, Geschichte, 18).
- Harlander, Tilman; Kuhn, Gerd; Wüstenrot Stiftung (Hg.) (2012): Soziale Mischung in der Stadt. Case Studies - Wohnungspolitik in Europa - Historische Analyse: Karl Krämer Verlag Stuttgart + Zürich.
- Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (2000): Soziologie des Wohnens. Eine Einführung in Wandel und Ausdifferenzierung des Wohnens. 2. Aufl. Weinheim und München: Juventa Verlag.
- Henger, Ralph; Voigtländer, Michael (2015): Vereint in regionalen Unterschieden - Der deutsche Wohnungsmarkt 25 Jahre nach der Wiedervereinigung: Ein IW policy paper in Kooperation mit der Schwäbisch Hall Stiftung bauen-leben-wohnen.
- Holm, Andrej (2014): Mietenwahnsinn. Warum Wohnen immer teurer wird und wer davon profitiert. Originalausgabe. München: Knaur (Knaur Klartext!, 78676).
- Holm, Andrej (2015): Neue Gemeinnützigkeit. Gemeinwohlorientierung in der Wohnversorgung. Online verfügbar unter [https://www.sowi.hu-berlin.de/de/lehrbereiche/stadtsoz/mitarbeiterinnen/copy\\_of\\_az/holm/neue-gemeinnuetzigkeit-gesamt-2015-09-16.pdf](https://www.sowi.hu-berlin.de/de/lehrbereiche/stadtsoz/mitarbeiterinnen/copy_of_az/holm/neue-gemeinnuetzigkeit-gesamt-2015-09-16.pdf), zuletzt geprüft am 21.11.2019.
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V. (Hg.) (2019): Wohnfläche je Einwohner - Quadratmeter. Online verfügbar unter <https://www.deutschlandinzahlen.de/tab/deutschland/infrastruktur/gebaeude-und-wohnen/wohnflaeche-je-einwohner>, zuletzt geprüft am 04.09.2019.

Kholodilin, Konstantin; Mense, Andreas; Michelsen, Claus (2018): Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht die Lösung des Wohnungsmarktproblems. In: *DIW-Wochenbericht* (85), S. 107–117. Online verfügbar unter <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/175437/1/101455814X.pdf>, zuletzt geprüft am 17.10.2019.

Kiehle, Andreas (2013): Wohnungspolitik. Bundeszentrale für politische Bildung. Online verfügbar unter <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202215/wohnungspolitik?p=all>, zuletzt geprüft am 15.07.2019.

Klus, Sebastian (2013): Die europäische Stadt unter Privatisierungsdruck. Konflikte um den Verkauf kommunaler Wohnungsbestände in Freiburg. Zugl.: Berlin, Humboldt-Univ., Diss., 2012 u.d.T.: Klus, Sebastian: Die Privatisierung kommunaler Wohnungsbestände als Herausforderung für die europäische Stadt : ein Freiburger Bürgerentscheid im Spannungsfeld von neoliberaler Politik und öffentlicher Daseinsvorsorge. Wiesbaden: Springer VS (Stadt, Raum und Gesellschaft).

Koch, Tobias; Ehrentraut, Oliver; Neumann, Marion; Pivac, Ante (2017): Wohnraumbedarf in Deutschland und den regionalen Wohnungsmärkten. Hg. v. Prognos AG, Europäisches Zentrum für Wirtschaftsforschung und Strategieberatung. Online verfügbar unter [https://web.gdw.de/uploads/pdf/Pressemeldungen/Prognos\\_Endbericht\\_Studie\\_Wohnungsbautag\\_2017\\_31\\_05\\_2017.pdf](https://web.gdw.de/uploads/pdf/Pressemeldungen/Prognos_Endbericht_Studie_Wohnungsbautag_2017_31_05_2017.pdf), zuletzt geprüft am 16.10.2019.

Krebs, Tom; Breyer, Friedrich (2018): Pro Sozialer Wohnungsbau: Positive Wirkungen für alle. In: *Wirtschaftsdienst* (10), S. 686–687. Online verfügbar unter <http://hdl.handle.net/10419/191094>, zuletzt geprüft am 22.01.2020.

Kuhn, Gerd; Harlander, Tilman; Wüstenrot Stiftung (Hg.) (2012): Soziale Mischung in der Stadt. Case Studies - Wohnungspolitik in Europa - Historische Analyse: Karl Krämer Verlag Stuttgart + Zürich.

Kuhnert, Jan; Leps, Olof (2017): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum. Unter Mitarbeit von Lukas Siebenkotten, Katrin Göring-Eckardt und Chris Kühn. 1. Auflage 2017. Wiesbaden: Springer VS.

Lampert, Heinz; Althammer, Jörg (2007): Lehrbuch der Sozialpolitik. 8. Aufl.: Springer.

Lay, Caren (2019): Bestand an Sozialwohnungen sinkt weiter deutlich. Online verfügbar unter <https://www.linksfraktion.de/themen/nachrichten/detail/bestand-an-sozialwohnungen-sinkt-weiter-deutlich-1/>, zuletzt aktualisiert am 13.08.2019, zuletzt geprüft am 20.11.2019.

Leipzig Charta. zur nachhaltigen europäischen Stadt (2007).

Maier, Arne (2006): Mietrechtsreformgesetz vom 19.06.01. Online verfügbar unter <https://www.rechtsrat.ws/mietrecht/mrg1.htm>, zuletzt aktualisiert am 01.07.2006, zuletzt geprüft am 10.09.2019.

Marx, Stefan: Paul Lücke. Konrad-Adenauer-Stiftung. Online verfügbar unter <https://www.kas.de/web/geschichte-der-cdu/personen/biogramm-detail/-/content/paul-luecke>, zuletzt geprüft am 17.06.2019.

Michels, Winfried: Wohnungspolitik: alte Bundesländer. Hg. v. Konrad-Adenauer-Stiftung. Online verfügbar unter <https://www.kas.de/web/soziale-marktwirtschaft/wohnungspolitik-alte-bundeslaender>, zuletzt geprüft am 17.06.2019.

Michelsen, Claus; Bach, Stefan; Harnisch, Michelle (2018): Baukindergeld: Einkommensstarke Haushalte profitieren in besonderem Maße. In: *DIW aktuell* 2018 (14). Online verfügbar unter <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/181233/1/1028881827.pdf>, zuletzt geprüft am 19.11.2019.



Neitzel, Michael; Austrup, Simon; Gottschalk, Wiebke; Walberg, Dietmar; Gniechwitz, Timo (2016): Instrumentenkasten für wichtige Handlungsfelder der Wohnungsbaupolitik. Unter Mitarbeit von Michael Neitzel und Dietmar Walberg. InWIS. Bochum.

Ptak, Ralf (2004): Vom Ordoliberalismus zur Sozialen Marktwirtschaft. Stationen des Neoliberalismus in Deutschland. Zugl.: Hamburg, Hamburger Univ. für Wirtschaft und Politik, Diss., 2003. Wiesbaden.

Roncador, Tilman Alexander von (2006): Der Wohnungsbau auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland 1945 bis 1989.

Schader Stiftung (Hg.) (2005): Der Wohnungsmarkt in Deutschland Anfang der 2000er. Online verfügbar unter <https://www.schader-stiftung.de/themen/stadtentwicklung-und-wohnen/fokus/wohnungspolitik/artikel/der-wohnungsmarkt-in-deutschland-anfang-der-2000er/>, zuletzt geprüft am 05.09.2019.

Schildt, Axel; Sywottek, Arnold (Hg.) (1988): Massenwohnung und Eigenheim. Wohnungsbau und Wohnen in der Großstadt seit dem Ersten Weltkrieg. Massenwohnung und Eigenheim. Wohnungsbau und Wohnen in der Großstadt seit dem Ersten Weltkrieg. Frankfurt/Main: Campus-Verl. (Campus Forschung, 589).

Schmitt, Gisela; Koller, Barbara; Ginski, Sarah (2012): Wohnungsbau und öffentliche Förderung. Aachen.

Schulz, Günther (2016): Historische Entwicklungslinien. Bundeszentrale für politische Bildung. Online verfügbar unter <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/deutschland-in-daten/221419/historische-entwicklungslinien>, zuletzt aktualisiert am 28.01.2016, zuletzt geprüft am 15.05.2019.

Sensch, Jürgen (2007): Bevölkerungsstand, Bevölkerungsbewegung, Haushalte und Familien in der Bundesrepublik Deutschland 1947 bis 1999.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019): Einwohner 1991 bis 2018. Online verfügbar unter <https://www.statistik-bw.de/VGRdL/tbls/tab.jsp?rev=RV2014&tbl=tab20&lang=de-DE>, zuletzt geprüft am 04.09.2019.

Statistisches Bundesamt (01.10.2019): Wohnen 2018: Mieten und Mietbelastung in Metropolen besonders hoch. Online verfügbar unter [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/10/PD19\\_N01\\_129.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/10/PD19_N01_129.html), zuletzt geprüft am 01.10.2019.

Thamer, Hans-Ulrich (2005): Wirtschaft und Gesellschaft unterm Hakenkreuz. Bundeszentrale für politische Bildung. Online verfügbar unter <http://www.bpb.de/geschichte/nationalsozialismus/dossier-nationalsozialismus/39551/wirtschaft-und-gesellschaft?p=all>, zuletzt aktualisiert am 06.04.2005, zuletzt geprüft am 02.05.2019.

Thomsen, Stephan L.; Vogt, Daniel; Brausewetter, Lars (2019): Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik in Deutschland: Situation und Optionen. Leibniz Universität, Hannover. Online verfügbar unter [http://diskussionspapiere.wiwi.uni-hannover.de/pdf\\_bib/dp-658.pdf](http://diskussionspapiere.wiwi.uni-hannover.de/pdf_bib/dp-658.pdf), zuletzt geprüft am 30.09.2019.

Willke, Gerhard (Hg.) (2003): Neoliberalismus. Frankfurt, New York: Campus (Campus Einführungen).

**Ehrenwörtliche Erklärung**

Ich versichere hiermit, dass ich die vorliegende Hausarbeit in allen Teilen selbstständig bearbeitet und verfasst habe. Ich habe dabei insbesondere keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel (einschließlich elektronischer Medien und Online-Quellen) benutzt. Alle wörtlich oder sinngemäß übernommenen Textstellen habe ich als solche vollständig und eindeutig kenntlich gemacht. Ich habe keine Struktur / keinen Aufbau anderer Quellen direkt oder sinngemäß übernommen. Ein Täuschungsversuch führt dazu, dass die Prüfung als „nicht ausreichend“ zu bewerten ist. Außerdem kann ich im Falle eines mehrfachen oder schwerwiegenden Täuschungsversuchs von weiteren Prüfungen ausgeschlossen und exmatrikuliert werden.

Freiburg im Februar 2020

---

Jonas Ringwald